7 ГП 3 (29)
И-22

Иванов ский, В В
Русское
государственное
право. Т. 1

ЛИСТОК СРОКА ВОЗВРАТА

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ УКАЗАННОГО ЗДЕСЬ СРОКА

Колич. пред. выдач _____

Воск. тип. Т. 2.000.000 З. 4961—66

3059

Ур13

342 (1)
7ГП3 (29
И221

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

В. В. ИВАНОВСКАГО,

ординарнаго профессора Императорскаго Казанскаго Университета.

3059 пр 13

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЯ ОРГАНЫ.

Выпускъ шестой.

МѢСТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

...ский Юридический ...
...БЛИОТЕКА

КАЗАНЬ.
Типо-литографія Императорскаго Университета.
1898.

342(47)
П-221

Библиотека
№ 23364
ФБ
Всес. Правовой Академии

Печатано по опредѣленію юридическаго факультета Императорскаго Казанскаго Университета.

Деканъ *Г. Дормидонтовъ*

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
7/11
30

Оглавленіе.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

СТНЫЯ УСТАНОВЛЕНІЯ ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Теорія самоуправленія.

§ 60. Научная обработка вопросовъ самоуправленія. 386
§ 61. Понятіе самоуправленія и общественнаго управленія 398
§ 62. Общій ходъ развитія органовъ общественнаго управленія въ европейскихъ государствахъ 403

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Органы земскаго управленія въ Россіи.

§ 63. Историческое развитіе земскаго управленія въ Россіи 416
§ 64. Организація современнаго земскаго управленія въ Россіи 432

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Органы городского общественнаго управленія.

§ 65. Вступительныя понятія 476
§ 66. Современная организація городского общественнаго управленія въ Россіи 486

II

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Органы крестьянскаго общественнаго управленія.

§ 67. Историческія черты 508
§ 68. Современная организація крестьянскаго общественнаго управленія въ Россіи 512

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Органы дворянскаго общественнаго управленія.

§ 69. Историческія черты. 539
§ 70. Современная организація дворянскаго общественнаго управленія 544

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Мѣстныя установленія общественнаго управленія.

Глава первая.

ТЕОРІЯ САМОУПРАВЛЕНІЯ.

§ 60. Научная обработка вопросовъ самоуправленія.

На ряду съ правительственнымъ управленіемъ и правительственными установленіями всюду, по крайнѣй мѣрѣ въ европейскихъ государствахъ, и съ давнихъ поръ, развивается управленіе общественное, называемое обыкновенно, хотя и неправильно, самоуправленіемъ и осуществляемое особыми общественными органами. Въ сущности, идея общественнаго управленія и частичное ея осуществленіе настолько же древняго происхожденія, какъ и само государство, только что систематическое и послѣдовательное развитіе этой идеи, ради примѣненія ея къ потребностямъ государственной жизни, есть результатъ лишь позднѣйшаго развитія самого государства. Научная обработка вопросовъ самоуправленія должна была начаться, конечно, еще позднѣе, тогда именно, когда общественное управленіе успѣло уже вылиться въ систему, съ опредѣленными, болѣе или менѣе установившимися формами, и привлечь вниманіе законодателей и государственныхъ людей, когда оно успѣло уже занять мѣсто въ системѣ государственнаго управленія вообще. Дальнѣйшее научное развитіе идеи о самоуправленіи должно было обусловливаться развитіемъ

той науки, въ область которой эта идея входила по самому своему характеру. Такою наукой является наука объ управленіи вообще, обязанная своимъ возникновеніемъ болѣе всего трудамъ нѣмецкихъ ученыхъ половины прошлаго вѣка, когда отъ науки „естественнаго права"—Jus naturae отдѣлилось, въ качествѣ самостоятельной вѣтви, ученіе объ управленіи, подъ именемъ полицейскаго права. Уже у первыхъ представителей этой науки—Юсти, Зонненфельса, Мозера, позднѣе у Боба и Берга, мы встрѣчаемся съ понятіемъ о самоуправленіи, но первые, такъ сказать, проблески идеи о самоуправленіи мы находимъ еще у англійскихъ писателей XVII в.—Гобса и Секендорфа. Будучи ревностнымъ защитникомъ полной неограниченности главы государства, Гоббесъ въ то же время допускалъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ общественную самодѣятельность. Обереженіе мира, порядка и безопасности въ государствѣ—это задача исключительно главы государства, но есть другія задачи управленія, говоритъ Гоббесъ, гдѣ дѣятельность правителя должна быть только руководящею и направляющею. Въ томъ же приблизительно смыслѣ высказывался и Секендорфъ, жалуясь, что подъ предлогомъ ratio status развилась страсть къ регламентаціи и безпрерывному вмѣшательству правительства во всѣ отношенія гражданъ. У полицеистовъ идея общественнаго управленія обрисовывается нѣсколько яснѣе. Юсти высказывается за самоуправленіе городовъ и доходитъ до мысли о представительствѣ интересовъ. Мозеръ выставляетъ на видъ преимущества самопомощи и самоуправленія съ хозяйственной точки зрѣнія. Бергъ прямо заявляетъ, что государство должно управляться не только чиновниками, но и въ силу особеннаго права, подданными въ государствѣ отъ ихъ собственнаго имени. Такимъ образомъ, мы видимъ, что понятіе объ общественномъ управленіи возникаетъ въ европейской наукѣ болѣе ста лѣтъ тому назадъ. Причинами, вызвавшими въ ученыхъ вниманіе къ этому вопросу, являются два обстоятельства: 1) то, что общественное управленіе въ отрывочномъ видѣ кое гдѣ проявлялось уже и въ дѣйствительной жизни; во 2) то обстоятельство, что всепоглощающая дѣятельность полицейскаго государства, доходившая часто до крайностей, не могла не вызвать протеста какъ въ жизни, такъ и въ наукѣ; представителямъ этой послѣдней не трудно было дойти до сознанія, что полицейское государство лиша-

етъ гражданъ всякой возможности самостоятельно заботиться о собственномъ благѣ, порождая въ результатѣ болѣе вреда, нежели пользы. Извѣстная доля административной самостоятельности общества, вотъ все, что входило впервые въ научное представленіе о самоуправленіи; сообразно съ этимъ и дальнѣйшее развитіе идеи о самоуправленіи должно было выражаться въ научномъ обоснованіи возможно болѣе широкаго участія общества въ административной дѣятельности государства. Условія политической жизни европейскихъ государствъ были, однако, мало благопріятны для развитія административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ; абсолютное и полицейское государство выдвинуло на первый планъ сословіе правительственныхъ чиновниковъ, при помощи которыхъ и стремилось осуществлять какъ общегосударственное, такъ и мѣстное управленіе; даже измѣненіе государственнаго устройства, возникновеніе конституціонной монархіи, не могло быстро подвинуть дѣла развитія административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ, и только во второй половинѣ настоящаго столѣтія условія измѣнились къ лучшему. Вотъ почему и въ наукѣ съ понятіемъ мѣстнаго самоуправленія постоянно соединялось представленіе лишь объ административной самостоятельности мѣстныхъ союзовъ, объ отправленіи административныхъ функцій неправительственными чиновниками; даже и до настоящаго времени для понятія о самоуправленіи нерѣдко считается достаточнымъ, если мѣстное управленіе ввѣряется лишь отдѣльнымъ общественнымъ классамъ, или даже какому либо одному классу, лишь бы это не были правительственные чиновники. Такимъ образомъ, въ силу именно историческихъ условій развитія общественнаго управленія въ дѣйствительной жизни, и въ наукѣ долгое время понятіе о немъ исчерпывалось лишь его политическимъ элементомъ, соціальная же и организаціонная сторона игнорировались или ставились на второстепенномъ планѣ.

Только со второй половины текущаго столѣтія разработка вопросовъ общественнаго управленія получаетъ нѣсколько большее развитіе. Болѣе другихъ обращаютъ на себя вниманіе работы нѣмецкихъ ученыхъ, отведшихъ мѣсто вопросу о самоуправленіи, Selbstverwaltung, въ своихъ системахъ государственнаго и административнаго права. Разработка этихъ наукъ въ Германіи принимаетъ, въ особенности съ семидеся-

тыхъ годовъ настоящаго столѣтія, обширные размѣры. Въ массѣ вышедшихъ съ этого времени курсовъ и учебниковъ по тому и другому праву мы встрѣчаемся и съ вопросомъ о самоуправленіи. Нельзя, однако, не отмѣтить того факта, что сочиненій, посвященныхъ спеціально вопросу о самоуправленіи, и въ германской литературѣ очень не много; сказанное въ особенности относится до теоретической разработки вопроса. Въ нѣмецкой литературѣ къ числу этихъ немногихъ сочиненій принадлежатъ труды: Штейна, Телькампфа, Морьера, Блодига, Нейкампа, Глюта и нѣкоторые другіе. Въ особенности выдающееся мѣсто занимаютъ труды бывшаго проф. вѣнскаго университета Штейна и бывшаго проф. берлинскаго университета Гнейста. Сочиненіе Штейна, носящее заглавіе—„самоуправленіе и его юридическая система“ (Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem) есть одно изъ тѣхъ крайне немногочисленныхъ сочиненій, которыя посвящены теоретической разработкѣ вопросовъ общественнаго управленія. [1]) По мнѣнію Л. Штейна самоуправленіе есть прежде всего выраженіе свободы въ управленіи, а свободное управленіе выражается въ томъ, что часть функцій и правъ правительства передается свободной самодѣятельности народа [2]). Мѣстное самоуправленіе представляетъ собою свободное управленіе въ тѣхъ общественныхъ союзахъ, которые возникаютъ въ предѣлахъ какого либо мѣстнаго района и въ зависимости отъ мѣстныхъ условій. Руководствуясь отчасти данными дѣйствительной жизни, Л. Штейнъ придаетъ слишкомъ большое значеніе землевладѣнію и землевладѣльческому классу, вводя то и другое въ качествѣ признаковъ въ теоретическое опредѣленіе мѣстнаго самоуправленія. Такъ, между прочимъ, онъ заявляетъ, что мѣстное самоуправленіе является „такою организаціей свободнаго управленія, единство которой опредѣляется мѣстнымъ единствомъ землевладѣнія и находящихся въ связи съ

---

[1]) Подробное изложеніе и разсмотрѣніе воззрѣній Л. Штейна на самоуправленіе см. въ моемъ соч. организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи 1886 г. стр. 49—70.

[2]) *L. Stein.* Die Selbstverwaltung. § 6—8.

нимъ интересовъ". [1]) Если, дѣйствительно, землевладѣніе играетъ очень большую роль въ сельскихъ общинахъ, уѣздахъ, губерніяхъ, провинціяхъ и т. п., то въ городскихъ общинахъ оно не стоитъ на первомъ планѣ, такъ что опредѣленіе Штейна не обнимаетъ собою городскаго самоуправленія. Даже и для, такъ называемаго, земскаго самоуправленія опредѣленіе Штейна не всегда приложимо, такъ какъ современная дѣйствительность показываетъ, что землевладѣніе далеко не единственный факторъ, опредѣляющій земское самоуправленіе. Въ виду этого слѣдуетъ воспользоваться болѣе общимъ, но за то и болѣе правильнымъ опредѣленіемъ того же Штейна, по которому „мѣстное самоуправленіе возникаетъ тогда, когда основаніемъ для участія индивидуумовъ въ исполнительной власти являются естественныя, данныя, объективныя отношенія. [2]) Самая организація самоуправленія разработана Штейномъ весьма детально и обстоятельно; въ особенности обращаетъ на себя вниманіе разъясненіе связи между различными стадіями въ развитіи организаціи самоуправленія и соотвѣтствующими стадіями въ развитіи самой государственной организаціи; такимъ образомъ, родовая, сословная, и государственно-гражданская стадіи развитія государства всецѣло отражаются и на развитіи самоуправленія.

Другимъ наиболѣе виднымъ представителемъ политической литературы въ Германіи, занимавшимся также спеціально и вопросомъ о самоуправленіи, является Рудольфъ Гнейстъ. Онъ извѣстенъ, главнымъ образомъ, какъ изслѣдователь самоуправленія въ Англіи, хотя въ различныхъ своихъ трудахъ онъ высказываетъ и теоретическія соображенія. [3]) Мѣстное самоуправленіе, по мнѣнію Гнейста, состоитъ въ томъ, что отправленіе начальственныхъ должностей возлагается не на единичныхъ и зависимыхъ отъ правительства чиновниковъ, но на большее число независимыхъ и въ общественномъ отношеніи одинаково стоящихъ лицъ. [4]) Вся цѣнность самоуправленія

---

[1]) Ibid. § 130.

[2]) Ibid. § 22.

[3]) Подробное разсмотрѣніе воззрѣній Р. Гнейста на самоуправленіе см. въ вышецитированномъ моемъ соч. стр. 70—93.

[4]) *R. Gneist.* Verwaltung, Justitg... § 416—418.

покоится только на самостоятельномъ выполненіи государственныхъ обязанностей. [1]) Всѣ должности въ самоуправленіи — государственныя должности; они должны быть возлагаемы лишь на представителей владѣющихъ классовъ и при томъ не путемъ выбора, но путемъ назначенія отъ правительства. [2]) Отсюда мы видимъ, что воззрѣнія Гнейста на самоуправленіе представляютъ до нѣкоторой степени противоположность воззрѣніямъ Л. Штейна; послѣдній считалъ самоуправленіе выраженіемъ начала свободы въ управленіи, Гнейстъ, напротивъ, старается болѣе всего о томъ, чтобы подчинить самоуправленіе началу государственнаго единства. Въ этомъ отношеніи онъ доходитъ даже до отрицанія выборнаго начала, считающагося, по справедливости, однимъ изъ наиболѣе характерныхъ признаковъ самоуправленія. Односторонность и ошибочность теоретическихъ воззрѣній Р. Гнейста на самоуправленіе объясняется его преклоненіемъ предъ англійскимъ самоуправленіемъ, преклоненіемъ дошедшимъ до того, что онъ возвелъ это своеобразное и развившееся на особой исторической почвѣ самоуправленіе въ теоретическій принципъ. Хотя авторитетъ Гнейста, какъ представителя государственной науки, и стоялъ въ Пруссіи очень высоко, однако, въ отношеніи своихъ воззрѣній на самоуправленіе, онъ и здѣсь не нашелъ много приверженцевъ. Равнымъ образомъ, и прусское самоуправленіе, не смотря на все вліяніе Гнейста, не было перестроено по англійскому образцу, а развивалось правильно и послѣдовательно на почвѣ національной жизни.

На сочиненіяхъ Телькампфа и Морьера, хотя и трактующихъ спеціально о самоуправленіи, мы останавливаться не будемъ, потому что они большого значенія не имѣютъ. [3])

Въ новѣйшей нѣмецкой литературѣ имѣется одинъ весьма обстоятельный трудъ, спеціально посвященный вопросамъ самоуправленія и принадлежащій Герману Блодигу. Онъ вышелъ въ 1894 году и носитъ заглавіе Die Selbstverwaltung als

---

[1]) *R. Gneist.* Der Rechtsstaat. § 102.

[2]) *R. Gneist.* Verwaltung. 415.

[3]) Объ этихъ сочиненіяхъ см. въ моей книгѣ «организація мѣстнаго самоуправленія, стр. 93—102.

Rechtsbegriff Блодигъ понимаетъ подъ самоуправленіемъ признанную суверенным общественнымъ союзомъ юридическую способность несуверенаго союза самому управлять своими дѣлами. [1]) Такое опредѣленіе характеризуетъ скорѣе право самоуправленія, потому что самоуправленіе само по себѣ не есть только способность управленія, но и дѣйствительное управленіе. Цѣнность разсматриваемаго сочиненія выражается главнымъ образомъ въ обстоятельномъ изученіи и изложеніи литературы вопроса и относящихся сюда законодательныхъ нормъ различныхъ европейскихъ государствъ.

Вопросъ о самоуправленіи разработывался не только въ спеціальныхъ монографіяхъ, но и въ общихъ трудахъ по государственному и административному праву. Въ этомъ отношеніи въ особенности обращаютъ на себя вниманіе сочиненія: Рёсслера, Шульце, Лабанда, Э. Мейера, Георга Мейера, Сарвея, Лёнинга, Штенгеля и другихъ.

Разнообразныя воззрѣнія на мѣстное самоуправленіе, существующія въ нѣмецкой политической литературѣ, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ тремъ категоріямъ: 1) воззрѣніе, полагающее на первомъ планѣ элементъ государственный въ самоуправленіи, отодвигая на задній планъ, а иногда и вовсе игнорируя, общественный элементъ; 2) воззрѣніе, вдающееся въ противоположную крайность и переносящее центръ тяжести въ самоуправленіи на элементъ общественный, умаляя значеніе государственнаго элемента; 3) примирительное или среднее воззрѣніе, придающее должное значеніе каждому изъ этихъ элементовъ и, слѣдовательно, не впадающее ни въ ту, ни въ другую крайность. Наиболѣе видными представителями этихъ воззрѣній являются: перваго—Гнейстъ; втораго—Рёсслеръ и третьяго Штейнъ. Послѣдующіе писатели, въ общемъ, группируются около этихъ трехъ направленій. Наибольшее число послѣдователей нашло, конечно, примирительное направленіе. Но если къ этимъ тремъ категоріямъ могутъ быть, въ общемъ, сведены воззрѣнія нѣмецкихъ ученыхъ на самоуправленіе, то разсматриваемыя въ отдѣльности они представляются иногда діаметрально противоположными. По мнѣ-

---

[1]) *H. Blodig.* Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. S. 14.

нію однихъ, мѣстное самоуправленіе есть управленіе мѣстными дѣлами при посредствѣ землевладѣльческаго класса на основаніи выборовъ; по мнѣнію другихъ, оно есть управленіе въ видѣ почетныхъ должностей, при чемъ самое назначеніе на эти должности принадлежитъ правительству; по мнѣнію третьихъ, самоуправленіе есть, напротивъ, совершенно свободная, независимая отъ правительства, самодѣятельность общества; наконецъ, нѣкоторые признаютъ его дѣятельностью общественно-государственною. Таковы противорѣчія относительно самаго понятія самоуправленія въ нѣмецкой литературѣ. Разнорѣчивыя воззрѣнія по поводу частныхъ вопросовъ изъ этой области идутъ, конечно, еще дальше.

Французская литература не ставитъ себѣ цѣлью изученіе вопроса о мѣстномъ самоуправленіи въ его природѣ, ограничиваясь изученіемъ и изложеніемъ положительнаго законодательства, при томъ же она носитъ по преимуществу, національный характеръ, т. е. имѣетъ въ виду лишь французское самоуправленіе. Сочиненій, которыя разсматривали бы вопросъ принципіально, вовсе не существуетъ. Тѣ немногія сочиненія, которыя изслѣдуютъ мѣстное самоуправленіе во Франціи, излагаютъ, по преимуществу, положительное законодательство. Лишь единичныя изслѣдованія сдѣланы по методу сравнительно—историческому, куда относятся сочиненія: Леруа-Болье, Феррона, Ферранда, Демомбиня и нѣкоторыя другія; [1]) но и эти сочиненія не столько имѣютъ цѣлью разработать теоретически вопросъ о самоуправленіи, сколько выяснить, что мѣстное самоуправленіе въ другихъ европейскихъ государствахъ стоитъ на высшей ступени развитія, нежели во Франціи, и тѣмъ побудить французское правительство къ дальнѣйшимъ реформамъ. Сравнительно большее число трудовъ имѣетъ чисто историческій характеръ; нѣкоторыя изъ сочиненій этой категоріи разсматриваютъ мѣстную, по преимуществу, провинціальную или департаментскую администрацію вообще, слѣдовательно не только мѣстное самоуправленіе, но и мѣстное правительственное управленіе. Къ сочиненіямъ съ ис-

---

[1]) Подробно объ этихъ сочиненіяхъ см. въ моемъ сочин. «организація и проч стр. 108—119.

торическимъ характеромъ относятся труды: Оберже, де-Люсея, де-Лаверня. Фландена, Шателье и др. [1])

Если въ нѣмецкихъ курсахъ административнаго и государственнаго права, въ многочисленныхъ Lehrbuch'ахъ и Handbuch'ахъ, отдѣлъ о самоуправленіи, на ряду съ другими отдѣлами, получилъ право гражданства, то нельзя сказать того же самаго о французской литературѣ. Правда, въ этой послѣдней мы находимъ также весьма значительное число трудовъ по государственному и административному праву; французамъ даже въ особенности принадлежитъ честь разработки положительнаго законодательства; въ этомъ отношеніи они опередили нѣмецкихъ ученыхъ, обратившихъ вниманіе на разработку положительнаго законодательства, главнымъ образомъ, съ семидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія, между тѣмъ какъ французскіе ученые занялись этимъ еще въ тридцатыхъ годахъ и даже ранѣе. Дѣло, однако, въ томъ, что было бы совершенно тщетно искать въ этихъ трудахъ теоретической разработки не только вопросовъ самоуправленія, но и административнаго права вообще. Содержаніе ихъ исчерпывается положительнымъ зиконодательствомъ Франціи, причемъ большею частью присоединяются историческія замѣчанія и указанія и только изрѣдка встрѣчается элементъ сравненія, въ видѣ изложенія административнаго законодательства тѣхъ или другихъ иностранныхъ государствъ. Къ числу сочиненій, посвященныхъ разработкѣ административнаго и государственнаго права во Франціи, принадлежатъ труды: Прадье-Фодере, Окока, Батби, Дюкрока, Марена, Кабанту, Дьёдонне, Симопе, Горьу и другихъ.

Такимъ образомъ, французская политическая литература вовсе не ставитъ себѣ цѣлью изученіе вопроса о самоуправленіи теоретически, а тѣмъ менѣе имѣетъ въ виду теорстическое изслѣдованіе какихъ либо спеціальныхъ отдѣловъ или вопросовъ самоуправленія. Все вниманіе французскихъ ученыхъ поглощено изученіемъ и систематическимъ изложеніемъ относящагося сюда положительнаго законодательства Франціи и другихъ государствъ, какъ въ его историческомъ развитіи,

---

[1]) Ibid, стр. 103—108.

такъ и современномъ состояніи. Лишь очень немногіе изслѣдователи, какъ Леруа Болье, Ферронъ, Феррандъ, Ококъ высказываютъ свои теоретическія взгляды на значеніе мѣстнаго самоуправленія и вліяніе его на нравственное и политическое развитіе народа, не дѣлая, однако, точнаго опредѣленія самоуправленія и не пытаясь построить его научной системы. Изъ разнаго рода отрывочныхъ мыслей и мнѣній французскихъ ученыхъ можно все же заключить, что самоуправленіе разсматривается здѣсь какъ противуположность правительственному управленію, а еще чаще въ болѣе обширномъ смыслѣ, какъ децентрализація управленія вообще, что и понятно, такъ какъ такая децентрализація управленія является во Франціи и до сихъ поръ еще недостигнутымъ идеаломъ. Соціальная сторона самоуправленія, т. е. вопросъ объ участіи въ мѣстномъ самоуправленіи различныхъ общественныхъ классовъ, не привлекалъ еще вниманія французскихъ изслѣдователей.

Хотя самоуправленіе въ смыслѣ свободнаго мѣстнаго управленія, осуществляемаго самимъ обществомъ, развивается во Франціи очень медленно, все же самая идея всегда находитъ сторонниковъ и время отъ времени вопросъ о самоуправленіи и децентрализаціи всплываетъ и рѣзко обрисовывается на поверхности общественной жизни. Къ числу такихъ періодовъ принадлежали семидесятые годы, а теперь, четверть вѣка спустя, мы опять наблюдаемъ усиленную какъ литературную, такъ и практическую дѣятельность, направленную къ развитію самоуправленія и децентрализаціи. И, надо сказать, что теперь условія для проведенія реформы представляются болѣе благопріятными. Достаточно указать хотя бы на одно то обстоятельство, что истекшая четверть вѣка со времени мѣстной реформы 1871 года, представляетъ собою непрерывное и спокойное существованіе французской республики, что эта форма государственнаго устройства здѣсь вполнѣ упрочилась, съ нею свыклось все населеніе, преодолѣвая, хотя и не всегда легко, тѣ затрудненія, которыя вызываются сложною формою организаціи республиканской верховной власти. Это, въ свою очередь, даетъ увѣренность въ возможности улучшеній и преобразованій въ сферѣ мѣстнаго управленія. Всѣмъ этимъ и объясняется усиленная, какъ научная, такъ и практическая дѣятельность во Франціи въ послѣднее десятилѣтіе. Какъ прежде,

такъ и теперь цѣлая серія ученыхъ и государственныхъ дѣятелей выступила въ защиту проэктовъ децентрализаціи мѣстнаго управленія. Среди нихъ есть и такіе, которые участвовали въ подобнаго же рода работахъ четверть вѣка тому назадъ, при выработкѣ нынѣ дѣйствующаго закона 10 августа 1871 года. Таковъ, напримѣръ, Леонъ Ококъ; въ одной изъ своихъ брошюръ [1]) онъ знакомитъ французское общество съ историческимъ развитіемъ во Франціи идеи децентрализаціи. Обращая, затѣмъ, вниманіе своихъ читателей на успѣхи, сдѣланные въ области самоуправленія и децентрализаціи въ другихъ государствахъ, онъ въ то же время предостерегаетъ отъ слѣпаго подражанія, справедливо напоминая, что каждая страна имѣетъ свои индивидуальныя черты, которыя прежде всего и должны быть приняты во вниманіе. Къ числу научныхъ сторонниковъ самоуправленія и децентрализаціи принадлежатъ де-Марсеръ, А. Саль, Дешанель и нѣкоторые другіе. Освобожденіе центральныхъ органовъ отъ многихъ дѣлъ чисто мѣстнаго значенія и расширеніе какъ власти, такъ и предметной компетенціи мѣстныхъ не только общественныхъ, но и правительственныхъ установленій—вотъ идеалъ, къ которому стремятся французскіе ученые и сочувствующіе этому дѣлу практики. Такимъ образомъ, и въ современной научной литературѣ во Франціи вопросъ о самоуправленіи разработывается въ томъ же направленіи, какъ и ранѣе [2]).

Теоретическая разработка вопросовъ самоуправленія въ Англіи представляется еще болѣе недостаточною, нежели во Франціи. Здѣсь изрѣдка издаются сочиненія, посвященныя отдѣльнымъ, частнымъ вопросамъ мѣстнаго управленія и самоуправленія, каковы вопросы народнаго образованія, здоровья и т. п., но стремленія выработать научные принципы самоуправленія и организаціи его установленій здѣсь не замѣчается, что̀, быть можетъ, слѣдуетъ объяснить тѣмъ, что самоуправленіе въ Англіи почти до послѣдняго времени носило въ высшей степени своеобразныя черты, характеризовалось такими особенностями, которыя ставили его особнякомъ отъ

---

[1]) *L. Aucoc.* Les controverses sur la décentralisation administrative.

[2]) Подробнѣе объ этомъ см. въ моей ст. »Французская децентрализація». Русск. Мысль 1897, № 9.

прочихъ формъ самоуправленія, развившихся въ Европѣ и дѣлаютъ, такимъ образомъ, въ высшей степени затруднительнымъ подвести его подъ какіе либо теоретическіе принципы. Труды Р. Гнейста объ англійскомъ самоуправленіи до сихъ поръ являются лучшими.

Что касается русской политической литературы, то она въ послѣднее время развивается довольно быстро; почти ежегодно появляются обстоятельные курсы государственнаго и административнаго права, въ которыхъ всегда отводится мѣсто и вопросамъ самоуправленія. Но вопросъ о самоуправленіи вызвалъ здѣсь и спеціальную литературу. Со введеніемъ у насъ земскихъ учрежденій вниманіе ученыхъ было приковано къ этому новому явленію въ русской административной жизни; явилось желаніе выяснить какъ теоретическую природу самоуправленія, такъ и практическое его значеніе. Однимъ изъ первыхъ сочиненій о самоуправленіи было у насъ соч. кн. Васильчикова, которое по своей всесторонности и основательности долгое время занимало одно изъ первыхъ мѣстъ въ ряду другихъ трудовъ, посвященныхъ тому же вопросу. Въ настоящее время трудъ этотъ въ его фактической части надо признать значительно устарѣвшимъ. Большинство позднѣйшихъ сочиненій по вопросамъ самоуправленія носитъ публицистическій и даже прямо практическій характеръ, появляясь время отъ времени, подъ вліяніемъ обнаруживавшихся недостатковъ земскаго положенія 1864 года, или подъ вліяніемъ новыхъ разработывавшихся проэктовъ. Къ числу такихъ сочиненій относятся труды: Мордовцева, Головачева, Подлигайлова, Скалона, Приклонскаго, Евреинова, Б. Корфа и нѣкоторыхъ другихъ. Болѣе научный характеръ имѣютъ труды Градовскаго, Безобразова, Ивановскаго и Свѣшникова. Авторъ настоящаго курса, въ одномъ изъ своихъ трудовъ [1]) по самоуправленію, сдѣлалъ попытку изученія и научной систематизаціи дѣятельности нашихъ земскихъ учрежденій въ приложеніи къ отдѣльнымъ мѣстностямъ; въ другомъ сочиненіи [2])

---

[1]) *В. Ивановскій.* Опытъ изученія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи. 1882.

[2]) *В. Ивановскій.* Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886.

по тому же предмету имѣется въ виду какъ теоретическая разработка вопроса объ организаціи мѣстныхъ установленій самоуправленія, такъ и изученіе этой организаціи въ дѣйствительной жизни въ двухъ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы во Франціи и Пруссіи, въ связи также съ изученіемъ литературы этихъ странъ по данному вопросу. Сочиненіе М. И. Свѣшникова, носящее заглавіе „основы и предѣлы самоуправленія“ и вышедшее въ 1892 году, представляетъ солидный трудъ, въ которомъ подробно излагается и оцѣнивается литература вопроса, развитіе самоуправленія въ главнѣйшихъ государствахъ Европы, наконецъ, дѣлается, первая въ Россіи, попытка разработать теоретически всю систему самоуправленія.

Изъ всего вышеизложеннаго слѣдуетъ, что вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи является далеко еще не рѣшеннымъ вопросомъ, даже и въ томъ, что касается самаго понятія самоуправленія. Литературы разныхъ странъ и нерѣдко ученые одной и той же страны высказываютъ въ отношеніи основныхъ вопросовъ и понятій самоуправленія разнорѣчивыя сужденія, часто даже діаметрально противоположныя. Указанное явленіе объясняется различіемъ методологическихъ пріемовъ, въ качествѣ каковыхъ служатъ или индукція или простое описаніе. При желаніи выходитъ изъ дѣйствительно существующихъ формъ самоуправленія и при разнообразіи этихъ послѣднихъ, а иногда и прямой ихъ противоположности, дѣло часто сводилось къ тому, что выбирали форму, казавшуюся наиболѣе подходящею и возводили ее въ теоретическій принципъ; такъ поступилъ, напр. Р. Гнейстъ, теоретизировавшій англійское самоуправленіе; иногда соединяли характеристическіе признаки одной формы съ таковыми же признаками другой, или же нѣсколькихъ болѣе или менѣе родственныхъ формъ, какъ это сдѣлалъ, напр. Ульбрихъ. Такіе пріемы неминуемо должны были привести къ разногласію и противорѣчіямъ.

§ 61. Понятіе самоуправленія и общественнаго управленія.

Указанные въ предшествующемъ параграфѣ недостатки въ научной обработкѣ занимающаго насъ предмета весьма много обусловливались и тѣмъ, что ученые мало обращали вниманія на различія, существующія между самоуправленіемъ

и общественнымъ управленіемъ. Не всякое общественное управленіе есть самоуправленіе. Большинство авторовъ, жалавшихъ держаться ближе къ явленіямъ дѣйствительной жизни, и говорятъ собственно не о самоуправленіи, но объ управленіи общественномъ, называя его совершенно неправильно самоуправленіемъ. Самоуправленіе въ его истинномъ смыслѣ есть идеальная форма общественнаго управленія, въ дѣйствительной жизни едвали осуществимая; однако нѣкоторое приближеніе къ этой формѣ въ извѣстныхъ случаяхъ бываетъ возможно. Но какъ бы ни было трудно достиженіе идеала, онъ все же долженъ быть цѣлью человѣческихъ стремленій и общественное управленіе въ разныхъ стадіяхъ своего развитія представляетъ большее или меньшее приближеніе къ самоуправленію. Какъ бы то ни было, это понятія не тождественныя и подводить ихъ подъ одно опредѣленіе невозможно. Мало того, при установленіи понятія того и другаго нельзя пользоваться одними тѣми же методологическими пріемами. Опредѣленіе понятія того или другаго идеала немыслимо исключительно при помощи индуктивнаго метода, ибо идеалъ есть нѣчто въ жизни не существующее. Жизнь, однако, даетъ различныя приближенія къ идеалу, слѣдовательно, безъ данныхъ дѣйствительной жизни не могло бы быть и идеала; вотъ почему слѣдуетъ допустить, что построеніе понятія самоуправленія можетъ быть сдѣлано при помощи, по преимуществу, метода дедуктивнаго въ связи съ методомъ индуктивнымъ. Напротивъ, при построеніи понятія общественнаго управленія преобладающее значеніе получаетъ методъ индуктивный, по скольку онъ приложимъ къ изученію явленій соціальной жизни.

Попытаемся дать опредѣленія понятіямъ „самоуправленіе“ и „общественное управленіе“.

Кагда мы замѣчаемъ, что мѣстное управленіе переходитъ мало по малу изъ рукъ правительственныхъ чиновниковъ въ руки мѣстныхъ жителей, то у насъ возникаетъ представленіе о мѣстномъ общественномъ управленіи. Слѣдовательно, существеннымъ признакомъ общественнаго управленія является выполненіе административныхъ функцій не правительственными чиновниками, но мѣстными жителями, все равно, кто бы ни были эти мѣстные жители. Исторія различныхъ государствъ, дѣйствительно, показываетъ, что общественное управленіе, смот-

ря по мѣсту и времени, принимаетъ самыя разнообразныя формы. Не такова природа самоуправленія, какъ идеальной формы общественнаго управленія. Оно по своей формѣ одинаково для всѣхъ временъ и народовъ. Мы опредѣляемъ его слѣдующимъ образомъ; мѣстное самоуправленіе есть государственное управленіе, субъектомъ котораго является, въ качествѣ юридической личности, общественный союзъ, ограниченный извѣстною территоріальною сферой, объектомъ же интересы и потребности этого союза. Такимъ образомъ, въ данномъ опредѣленіи три элемента: 1) государственное управленіе; 2) территоріально ограниченный общественный союзъ, выступающій субъектомъ самоуправленія и 3) интересы и потребности этого союза, какъ объектъ управленія. Этими тремя признаками и опредѣляется природа самоуправленія; если одинъ изъ нихъ отсутствуетъ, то и самоуправленіе перестаетъ быть таковымъ; если который либо изъ нихъ заключаетъ въ себѣ признаки, не соотвѣтствующіе его собственной сущности, то и самоуправленіе искажается, перестаетъ соотвѣтствовать своей истинной природѣ.

Самоуправленіе есть прежде всего государственное управленіе; слѣдовательно, никакія формы частнаго управленія сюда не подходятъ; такъ, сюда не можетъ быть отнесена дѣятельность всѣхъ тѣхъ союзовъ, хотя бы организованныхъ по формѣ государственнаго самоуправленія, которые преслѣдуютъ свои частныя цѣли; затѣмъ, мѣстное самоуправленіе есть дѣйствительное государственное управленіе, а не дѣятельность лишь вспомоществующая этому управленію; отсюда слѣдуетъ, что дѣятельность общественныхъ союзовъ, хотя бы и организованныхъ въ юридическую личность, не будетъ самоуправленіемъ въ томъ случаѣ, когда она выражается лишь въ подачѣ мнѣній и совѣтовъ правительству, такъ какъ это будетъ дѣятельность не самостоятельная, но лишь вспомоществующая. Съ другой стороны, если государственное управленіе предоставляется хотя бы и не правительственнымъ органамъ, но все же и не такимъ, которые являлись бы въ качествѣ организованныхъ въ юридическую личность общественныхъ союзовъ, или которые, по крайней мѣрѣ, были бы подчинены такимъ союзамъ и функціонаровали бы отъ ихъ имени, то и въ такомъ случаѣ подобная форма управленія не подошла бы подъ понятіе самоуправленія, такъ какъ субъ-

Инв. №

ектомъ послѣдняго долженъ быть организованный въ юридическую личность общественный союзъ.

Въ сферѣ самоуправленія общественный союзъ, въ качествѣ юридической личности, будучи субъектомъ мѣстнаго государственнаго управленія, является въ то же время какъ бы и объектомъ его; это потому, что создаваемыя имъ нормы обязательны для него же самого и проявляемая имъ дѣятельность имѣетъ своею задачей достиженіе его же собственнаго благосостоянія. Отсюда и названіе такого управленія самоуправленіемъ.

Но чтобы мѣстный общественный союзъ могъ функціонировать, выражать свою волю и приводить ее въ исполненіе, необходима организація союза, въ которой выражалось бы его единство и въ которой онъ выступалъ бы дѣйствующимъ субъектомъ. Такимъ образомъ, необходимы органы самоуправленія, какъ для выраженія воли самоуправляющагося общественнаго союза, такъ и для приведенія ея въ исполненіе. Въ качествѣ распорядительнаго органа можетъ выступать или совокупность всѣхъ взрослыхъ индивидуумовъ, входящихъ въ составъ даннаго общественнаго союза, или же особое учрежденіе, которое, по своему личному составу было бы точнымъ выраженіемъ личнаго элемента даннаго общественнаго союза. Первый случай возможенъ лишь въ такихъ общественныхъ союзахъ, величина которыхъ, какъ въ отношеніи мѣстнаго, такъ и личнаго элементовъ, крайне незначительна. Послѣдняя организація приложима къ болѣе или менѣе обширнымъ мѣстнымъ союзамъ, гдѣ непосредственное участіе въ управленіи всѣхъ и каждаго неосуществимо. Что касается исполнительныхъ органовъ, то для сущности дѣла безразлично, въ какой бы формѣ они ни существовали, лишь бы были подчинены органамъ, выражающимъ волю общественнаго союза и проводили ее въ жизнь. Такимъ же, чисто логическимъ путемъ, можно было бы опредѣлить и самый процессъ образованія представительныхъ органовъ самоуправленія, равно какъ и то, каковы должны быть въ представительствѣ количественныя отношенія между представителями отъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ, составляющихъ мѣстный союзъ.

Таково понятіе самоуправленія и его организація; такова та идеальная форма общественнаго управленія, которая возможна и разумна также только при идеальныхъ условіяхъ

общественной жизни. Въ числѣ такихъ условій на первомъ мѣстѣ стоитъ, конечно, соціальное равенство; небольшія крестьянскія общины и теперь весьма близко иногда подходятъ къ этимъ идеальнымъ условіямъ и потому, если иногда и можно говорить о самоуправленіи въ дѣйствительной жизни, то это именно можетъ касаться лишь маленькихъ сельскихъ общинъ, гдѣ нѣтъ классовыхъ различій, или гдѣ они, по крайней мѣрѣ, ничтожны.

Въ огромномъ большинствѣ случаевъ мы имѣемъ дѣло въ дѣйствительной жизни не съ самоуправленіемъ, но лишь съ общественнымъ управленіемъ низшаго порядка. Подъ именемъ общественнаго управленія слѣдуетъ разумѣть государственное управленіе, субъектомъ котораго въ томъ или другомъ общественномъ союзѣ являются не правительственные чиновники, но другія лица, принадлежащія къ составу мѣстнаго общества. Объектомъ общественнаго управленія могутъ служить какъ мѣстные, такъ и общегосударственные интересы. Организація его представляется въ высшей степени разнообразною. Изучая различныя формы общественнаго управленія, наука не должна ограничиваться простымъ ихъ описаніемъ, или возведеніемъ дѣйствительно существующихъ формъ общественнаго управленія въ теоретическіе принципы. Пользуясь историко-сравнительнымъ методомъ, наука должна стремиться опредѣлить тѣ общія начала, которыя характеризуютъ общественное управленіе и его развитіе если не во всѣхъ государствахъ, то хотя бы въ группѣ государствъ болѣе или менѣе родственнаго типа. Кромѣ того, вниманіе изслѣдователя должно быть обращено и на объясненіе тѣхъ причинъ, которыя заставляютъ дѣйствительно существующія формы общественнаго управленія иногда весьма далеко отступать отъ самоуправленія.

Посмотримъ теперь, на сколько, въ самомъ дѣлѣ, существующія въ дѣйствительности формы мѣстнаго общественнаго управленія отступаютъ отъ той его формы, которая опредѣлена нами теоретически и въ слѣдствіе какихъ именно причинъ это происходитъ. Само собою разумѣется, что разсмотрѣніе того и другаго вопроса можетъ быть сдѣлано здѣсь лишь въ самыхъ общихъ и существенныхъ чертахъ.

§ 62. Общій ходъ развитія органовъ общественнаго управленія въ европейскихъ государствахъ.

Чтобы прослѣдить, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, ходъ развитія органовъ общественнаго управленія въ европейскихъ государствахъ, намъ необходимо прежде всего опредѣлить тѣ различные виды общественныхъ союзовъ, объ общественномъ управленіи которыхъ можетъ идти рѣчь.

Образованіе человѣческихъ общеній обусловливается стремленіемъ отдѣльныхъ личностей къ наиболѣе совершенному удовлетворенію своихъ потребностей, стремленіемъ, лежащимъ въ самой природѣ человѣка. Такія общенія имѣютъ разнообразныя формы и виды, смотря по способу ихъ возникновенія и по характеру преслѣдуемыхъ ими цѣлей. Одни общенія возникаютъ естественнымъ путемъ, т. е. безъ предварительнаго соглашенія индивидуумовъ вступить между собою въ общеніе, но лишь въ силу собственнаго стремленія каждаго индивидуума найти въ естественномъ положеніи данной мѣстности и въ общеніи съ другими индивидуумами наиболѣе благопріятныя условія для удовлетворенія своихъ потребностей. Такимъ образомъ, естественныя условія съ одной стороны и личный элементъ съ другой—вотъ два существенныхъ и необходимыхъ фактора, обусловливающихъ этотъ родъ общеній. Другія общенія не имѣютъ, напротивъ, съ естественными условіями мѣстности ничего общаго и возникаютъ въ слѣдствіе соглашенія, преслѣдуя вполнѣ опредѣленныя цѣли. Образцами общеній первой группы служатъ общины какъ городскія, такъ и сельскія, уѣзды, округи, губерніи, провинціи, земли и т. п. Образцами второго рода общеній представляются безчисленные и разнообразные по цѣлямъ личные или свободные союзы (Vereine), общества и корпораціи. Мы остановимся лишь на союзахъ первой категоріи, объ общественномъ управленіи которыхъ у насъ только и будетъ идти рѣчь.

Первоначальною и самою простою формой такихъ союзовъ является община—сельская и городская. Между обѣими существуетъ, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, значительная разница. Въ первой центръ тяжести общинной жизни лежитъ въ естественномъ элементѣ; во второй—въ личномъ; въ сельской общинѣ въ основѣ личнаго элемента лежитъ начало родовое, между тѣмъ какъ въ общинѣ городской лич-

ный элементъ по своему происхожденію имѣетъ свободный характеръ. Поземельному владѣнію въ первой противопоставляется свободная личная дѣятельность въ послѣдней. Эту параллель между сельскою и городскою общиной можно было бы продолжать и дальше, но для пониманія существенной разницы между той и другой достаточно и этихъ указаній.

Однако, образованіе общеній или союзовъ естественнымъ путемъ не ограничивается общинами. Извѣстное число общинъ образуетъ болѣе крупную общественную сферу, при чемъ соединеніе общинъ въ одно цѣлое происходитъ также подъ вліяніемъ личнаго и естественнаго факторовъ. Племенное родство и въ слѣдствіе этого родство интересовъ съ одной стороны, и одинаковость или, по крайней мѣрѣ, однородность естественныхъ условій жизни съ другой, устанавливаютъ между отдѣльными общинами связь. Величина такихъ общинныхъ союзовъ, т. е. ихъ территоріальный районъ, а также характеръ ихъ внутренней жизни, ихъ устройство и управленіе—все это у различныхъ народовъ и въ различныя эпохи представляетъ большое разнообразіе. Такъ, у новоевропейскихъ народовъ, въ первоначальную эпоху ихъ существованія, союзы эти являются свободными, на сколько вообще была возможна свобода въ тѣ вѣка; въ такъ называемую феодальную эпоху они подчиняются господству отдѣльныхъ землевладѣльцевъ и утрачиваютъ свою самостоятельность; съ возникновеніемъ абсолютной государственной власти, они входятъ въ составъ государствъ, при чемъ вліяніе прежнихъ неограниченныхъ въ своихъ правахъ владѣльцевъ продолжаетъ еще долго жить. Съ настоящимъ столѣтіемъ замѣтно постепенное освобожденіе этихъ союзовъ какъ отъ господства частновладѣльческаго элемента, такъ и отъ полицейской опеки государства. Они идутъ постепенно къ своей свободѣ, не переставая, однако, быть частями государства; свобода ихъ есть свобода въ государствѣ, слѣдовательно, въ зависимости отъ послѣдняго. Таковы модификаціи общественныхъ союзовъ—областей, губерній, провинцій и проч.—въ отношеніи политическомъ; но измѣненія идутъ и далѣе, касаются и другихъ сторонъ мѣстныхъ союзовъ. Такъ, съ присоединеніемъ ихъ къ государству не рѣдко нарушается ихъ территоріальное единство, случается, что подъ вліяніемъ общихъ политическихъ и административныхъ соображеній однородныя мѣстности дробятся и, напротивъ, разно-

родныя соединяются; такимъ образомъ, можетъ видоизмѣняться характеръ не только мѣстнаго, но и личнаго элемента въ этого рода союзахъ. Съ другой стороны, съ развитіемъ культуры вообще, въ личномъ элементѣ внутри этихъ союзовъ, а также въ томъ же элементѣ по отношенію къ другимъ такимъ же союзамъ могутъ происходить и дѣйствительно происходятъ значительныя модификаціи. Что касается измѣненій въ личномъ элементѣ внутри союзовъ, то они обусловливаются движеніемъ и развитіемъ общественныхъ классовъ и это относится, по преимуществу, къ городскимъ общинамъ, входящимъ въ составъ этихъ союзовъ, однако, нѣкоторыя модификаціи въ этомъ смыслѣ происходятъ и въ сельскихъ общинахъ; при томъ, если въ городахъ движеніе классовъ обусловливается личною дѣятельностью, предпріимчивостью и капиталомъ, то въ сельскихъ общинахъ причинами измѣненій въ личномъ элементѣ, т. е. въ населеніи, является распредѣленіе поземельной собственности и поземельнаго владѣнія. Иной характеръ имѣютъ модификаціи въ личномъ элементѣ этихъ союзовъ по отношенію къ другимъ различнымъ мѣстнымъ союзамъ. Здѣсь вопросъ касается уже юридическихъ воззрѣній, религіозныхъ вѣрованій, языка. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ личный составъ отдѣльныхъ мѣстныхъ союзовъ представляетъ иногда большое разнообразіе; это объясняется тѣмъ, что мѣстности, хотя бы и сосѣднія, населены различными племенами. Съ теченіемъ времени, эти индивидуальныя особенности имѣютъ тенденцію постепенно сглаживаться и именно обыкновенно въ смыслѣ господствующихъ въ цѣломъ государствѣ національныхъ чертъ; это касается, въ извѣстной степени, даже языка. Такимъ образомъ, между двумя или нѣсколькими различными мѣстными союзами можетъ установиться съ теченіемъ времени единство личнаго элемента. При этомъ вообще ассимиляція происходитъ въ пользу тѣхъ союзовъ, личный элементъ которыхъ наиболѣе устойчивъ, обладаетъ наибольшею силой сопротивленія; затѣмъ, здѣсь имѣетъ большое значеніе то обстоятельство, какой изъ различныхъ по характеру населенія мѣстныхъ союзовъ является покровительствуемымъ со стороны государства; наконецъ, не остаются безъ всякаго вліянія и количественныя отношенія населенія. Такимъ образомъ, въ государствахъ, имѣющихъ разнообразный племенной составъ и представляющихъ разнообразіе естест-

венныхъ условій, разсматриваемые нами союзы находятъ для своего существованія наиболѣе благопріятную почву; напротивъ, при однообразіи естественныхъ условій и племенного состава такіе союзы не прочны и представляютъ возможность всякаго рода административныхъ передѣловъ; правда, что въ этомъ случаѣ искуственныя подраздѣленія государства на отдѣльныя части въ видахъ управленія и не такъ пагубны, какъ въ противномъ случаѣ, т. е. когда соединяются между собою мѣстности различныя по личному и естественному элементамъ или когда разъединяются одинаковыя.—Таковъ общій характеръ различныхъ большихъ и малыхъ мѣстныхъ союзовъ.

Областные или земскіе союзы являются, слѣдовательно союзами общинъ и отдѣльныхъ владѣній, обусловливаемые и такъ сказать порождаемые личнымъ и естественнымъ факторами. Территоріальный районъ такихъ союзовъ можетъ быть и дѣйствительно бываетъ весьма различенъ. Внутри наиболѣе крупныхъ изъ такихъ союзовъ обыкновенно существуютъ болѣе мелкіе, хотя съ такими же характерными признаками, какъ и крупные—таковы округи, уѣзды, кантоны, волости и проч. Различіе между мелкими и крупными союзами по ихъ существу только количественное; т. е. они отличаются между собою только своей величиной, между тѣмъ какъ въ основѣ всѣхъ ихъ лежитъ одинъ и тотъ же принципъ, выражающійся въ господствѣ и необходимомъ соединеніи личнаго и мѣстнаго факторовъ. Опредѣливши понятіе земскихъ союзовъ въ отличіе ихъ съ одной стороны отъ свободныхъ союзовъ, не имѣющихъ, по своей сущности, съ мѣстнымъ факторомъ ни какой связи, съ другой отъ общинъ, какъ простѣйшихъ мѣстныхъ союзовъ, входящихъ въ составъ земскихъ союзовъ какъ ихъ элементы, указавши также на разнаго рода модификаціи, которымъ могутъ подвергаться и дѣйствительно подвергаются земскіе союзы, мы перейдемъ къ краткой характеристикѣ общественнаго управленія этихъ союзовъ, въ томъ его видѣ, въ какомъ оно обнаруживается въ дѣйствительности.

Въ первые вѣка нашего лѣтосчисленія зародилась жизнь современныхъ государствъ; мы говоримъ, зародилась, такъ какъ понадобилось нѣсколько вѣковъ, чтобы государства эти успѣли вполнѣ сформироваться. Послѣ перваго періода стихійнаго броженія народностей, періода, представлявшаго собою, въ сущности, лишь процессъ формированія двухъ основныхъ элементовъ

современныхъ государствъ—территоріи и народа, наступилъ второй періодъ, который можетъ быть признанъ періодомъ формированія государственной власти современныхъ государствъ. Въ исторіи западно-европейскихъ государствъ этотъ періодъ извѣстенъ подъ именемъ эпохи феодализма, эпохи господства общественныхъ группъ—землевладѣльцевъ, церкви, городскихъ общинъ—въ противоположность единству цѣлаго, эпохи борьбы между этими соціальными элементами за политическое преобладаніе, слѣдовательно, эпохи господства общества вмѣсто государства. Было бы напрасно искать общественнаго управленія въ эти періоды формированія современныхъ государствъ. Правда, мы встрѣчаемъ въ это время нѣкоторыя явленія, по своему внѣшнему виду напоминающія самоуправленіе; это именно самостоятельность отдѣльныхъ общественныхъ сферъ; но это была самостоятельность политическая; это было, какъ мы даже замѣтили, господство общества вмѣсто государства; слѣдовательно, это не было общественное управленіе, потому что послѣднее есть участіе общества въ дѣятельности государства.

Съ паденіемъ феодализма, съ уничтоженіемъ политической самостоятельности отдѣльныхъ общественныхъ группъ, съ установленіемъ единой государственной власти въ лицѣ абсолютныхъ государей, процессъ формированія современныхъ государствъ былъ законченъ. Съ этого момента началось развитіе современныхъ европейскихъ государствъ, какъ цѣльныхъ политическихъ организацій, съ этого же историческаго момента впервые зарождается общественное управленіе въ истинномъ смыслѣ этого слова, т. е. въ смыслѣ государственнаго управленія, осуществляемаго обществомъ. Послѣ той трудной и продолжительной борьбы между соціальными элементами, которая характеризуетъ собою процессъ развитія государственной идеи въ противоположность частному началу, въ противоположность эгоизму и сепаратизму общественныхъ группъ, абсолютное государство, впервые осуществившее идею государственнаго единства, конечно не было склонно допускать самостоятельность своихъ частей, хотя бы эта самостоятельность и была только административная. Напротивъ, государство стремится мало по малу все подчинить непосредственной своей власти, стремится регулировать и регламентировать народную жизнь въ мельчайшихъ подробностяхъ,

обезпечить народу благосостояніе исключительно при посредствѣ своихъ собственныхъ мѣропріятій, считая общество не достаточно зрѣлымъ, чтобы самостоятельно заботиться о своемъ благѣ. Вспомнимъ слова Фридриха Великаго, который говорилъ: „народу, какъ больному ребенку, должно указывать, что̀ ему пить и ѣсть“. Это направленіе государственной дѣятельности развилось мало по малу во всѣхъ цивилизованныхъ странахъ Европы, лишь только государство успѣло окрѣпнуть послѣ средневѣковой неурядицы. Условія, какъ видимъ, не были благопріятны для возникновенія общественнаго управленія и, однако, оно возникло.

Чтобы объяснить подобное явленіе, надо вспомнить, что абсолютное государство, подчинивши своей единой власти самостоятельныя ранѣе общественныя группы, уничтоживши ихъ политическую независимость, тѣмъ самымъ еще не уничтожило самыхъ группъ; они продолжали существовать и развиваться, только что теперь это развитіе совершается уже внутри прочно организованнаго политическаго цѣлаго—государства. Вспомнимъ затѣмъ, что одной изъ могущественныхъ общественныхъ группъ средневѣкового строя было феодальное дворянство и что оно, утративши свою политическую независимость, все же продолжало еще быть силой и прежде всего силой экономической, такъ какъ въ его рукахъ сосредоточивалось крупное земельное владѣніе, а затѣмъ и силой духовною, представляя собою наиболѣе образованную общественную группу, въ которой, наконецъ, были живы еще и преданія прошлаго; однимъ словомъ, это была общественная группа, съ которой и обсолютному государству приходилось считаться. Другія общественныя сферы были гораздо слабѣе: сельское населеніе находилось въ крѣпостномъ состояніи; въ городахъ еще не успѣло развиться крупное капиталистическое производство, послужившее въ позднѣйшее время основаніемъ для ихъ возвышенія. Такимъ образомъ, мы видимъ, что, если общественное управленіе могло возникнуть, то только благодаря первой общественной группѣ—группѣ землевладѣльческой аристократіи; такъ оно въ дѣйствительности и было. Съ возникновеніемъ абсолютизма, стоявшіе во главѣ мѣстныхъ союзовъ землевладѣльцы, пользовавшіеся ранѣе политическою самостоятельностью, теряютъ свою власть не всю сразу; подчинившись государству, т. е. утративши свою политическую

независимость, они еще долго остаются во главѣ мѣстныхъ союзовъ, пользуясь всей полнотой власти административной и судебной. Въ этомъ положеніи дѣлъ можно видѣть зародышъ общественнаго управленія, такъ какъ мѣстные союзы, становясь частями государства, въ качествѣ провинцій, областей, земель, и проч. находятся въ данный историческій моментъ подъ управленіемъ неправительственныхъ чиновниковъ; нѣкоторые ученые, какъ напримѣръ Лабандъ, называютъ эту форму управленія прямо самоуправленіемъ, но это уже, очевидно, не правильно: мѣстный союзъ въ данномъ случаѣ не пользуется самоуправленіемъ, но управляется постороннимъ лицомъ, не стоящимъ отъ него ни въ какой зависимости; это только особая, объясняемая чисто историческими причинами, форма управленія, въ которой все же, въ силу именно отправленія функцій управленія не правительственными чиновниками, можно видѣть зародышъ общественнаго управленія. Съ теченіемъ времени и административная власть отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, стоявшихъ во главѣ союзовъ, падаетъ; мѣстное управленіе ввѣряется правительственнымъ чиновникамъ, на ряду съ которыми, однако, уже вскорѣ выступаетъ и элементъ земскій, въ видѣ совокупности наиболѣе крупныхъ и знатныхъ землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ составу земскаго союза. Административная власть этой совокупности землевладѣльцевъ, будетъ ли она называться провинціальнымъ собраніемъ, или провинціальными штатами, или какъ либо иначе, въ различныхъ государствахъ и въ различные моменты времени не одинакова. Она падаетъ иногда до простой подачи мнѣній правительству, выраженія желаній, подачи петицій, иногда же возвышается до отправленія наиболѣе важныхъ административныхъ функцій. Эта форма мѣстнаго управленія представляетъ уже нѣкоторый шагъ впередъ въ смыслѣ общественнаго управленія, потому что въ ней уже обнаруживается участіе мѣстнаго элемента въ управленіи, хотя это участіе и ограничивается только представителями родовой аристократіи. Такъ продолжается дѣло до наступленія настоящаго столѣтія, когда идея общественнаго управленія прокладываетъ себѣ дальнѣйшій шагъ впередъ. Къ участію въ мѣстномъ управленіи начинаютъ привлекаться и низшіе классы народа, сельское населеніе и горожане, при чемъ, однако, въ началѣ это участіе крайне ничтожно; фактически все вліяніе

по прежнему остается за классомъ крупныхъ землевладѣльцевъ, которые образуютъ на мѣстныхъ собраніяхъ подавляющее большинство. Такъ, по крайней мѣрѣ, было въ германскихъ государствахъ. Въ Англіи общественное управленіе развивалось въ иномъ видѣ, нежели на континентѣ Европы; характеристическими чертами его съ давнихъ поръ являются не мѣстные союзы, но свободныя карпораціи и единоличныя почетныя должности; сходство съ общественнымъ управленіемъ на континентѣ заключалось, однако, въ томъ, что и въ Англіи оно носило, и еще болѣе, нежели въ другихъ европейскихъ государствахъ, аристократическій характеръ, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно было и болѣе самостоятельнымъ въ отношеніи административномъ. Во Франціи, подъ вліяніемъ чрезвычайныхъ событій конца прошлаго вѣка, идея общественнаго управленія вовсе не подвинулась впередъ въ своемъ осуществленіи. Если мѣстныя собранія и продолжали здѣсь существовать, то значеніе ихъ было чисто формальное; какъ въ отношеніи своей организаціи, такъ и въ отношеніи дѣятельности они находились въ безусловномъ подчиненіи правительству. Однако, и при этомъ безотрадномъ положеніи мѣстнаго управленія, обнаруживается одно благопріятное явленіе: это изчезновеніе сословныхъ преимуществъ и сословнаго господства въ мѣстныхъ собраніяхъ. Этимъ была расчищена почва для дальнѣйшаго развитія и совершенствованія организаціи мѣстнаго общественнаго управленія, въ смыслѣ равноправнаго участія въ немъ всѣхъ гражданъ, что и было достигнуто въ половинѣ настоящаго столѣтія. Въ Австріи общественное управленіе всегда находилось въ зависимости отъ тѣхъ отношеній, которыя существовали между государствомъ, какъ цѣлымъ, и населявшими его народностями; но въ отношеніи организаціи общественнаго управленія и здѣсь существовали тѣ же явленія, что и въ другихъ государствахъ.

Въ теченіи настоящаго столѣтія общественное управленіе сдѣлало значительные успѣхи, какъ въ отношеніи административной самостоятельности, такъ и въ отношеніи организаціи; развитіе и усовершенствованіе послѣдней характеризуется, какъ уже замѣчено, постепеннымъ привлеченіемъ въ сферу управленія тѣхъ общественныхъ классовъ, которые ранѣе въ нее не входили, постепеннымъ сглаживаніемъ и уничтоженіемъ сословныхъ неравенствъ путемъ замѣны сославно-родового на-

чала началомъ владѣнія и ценза, а этого послѣдняго, въ свою очередь, началомъ гражданской равноправности. Однако, вглядываясь въ картину современнаго земскаго общественнаго, главнымъ образомъ провинціальнаго, управленія въ европейскихъ государствахъ, мы не можемъ не замѣтить, что до послѣдней указанной нами ступени въ организаціи общественнаго управленія дошли далеко еще не всѣ государства и что одновременно существуютъ различные виды и формы мѣстнаго управленія. Одни государства представляютъ вполнѣ развившуюся административную самостоятельность органовъ общественнаго управленія, въ смыслѣ участія общества въ государственной дѣятельности; такова Пруссія и другія германскія государства. Общественное управленіе успѣло здѣсь въ весьма значительной степени сдѣлаться дѣйствительнымъ управленіемъ, съ присущей послѣднему начальственною властью и съ правомъ не только обсуждать мѣстные интересы и дѣлать постановленія, но и приводить послѣднія въ исполненіе при посрѣдствѣ своихъ собственныхъ органовъ. Въ отношеніе же своей организаціи германское общественное управленіе и до настоящаго времени не успѣло достигнуть значительнаго развитія, такъ какъ въ основѣ этой организаціи до сихъ поръ лежитъ начало владѣнія и ценза, смѣнившее собою сравнительное еще въ недавнее время начало сословно-родовое. Другія государства, представляя образецъ значительнаго развитія организаціи общественнаго управленія, не отличаются развитіемъ административной самостоятельности своихъ органовъ общественнаго управленія; такова, напримѣръ, Франція. Общественное управленіе развивается здѣсь гораздо болѣе въ отношеніи соціальномъ, нежели политическомъ. Уже съ половины текущаго столѣтія въ основѣ организаціи мѣстнаго управленія во Франціи является всеобщая подача голосовъ. Всякаго рода преимущества въ этомъ отношеніи исчезли еще съ начала текущаго столѣтія. Но съ другой стороны, французское провинціальное управленіе слишкомъ медленно развивается въ отношеніи политическомъ; оно до сихъ поръ не является управленіемъ въ истинномъ смыслѣ этого слова; хотя его органы и имѣютъ право дѣлать окончательныя постановленія по многимъ вопросамъ, все же они не замѣняютъ вполнѣ органовъ правительственныхъ, не имѣютъ начальственной власти и не пользуются правомъ самостоятельно, при посредствѣ своихъ собственныхъ

органовъ, приводить въ исполненіе свои постановленія. Вышесказаннымъ, между прочимъ, опредѣляется существенная разница между нѣмецкимъ, по преимуществу прусскимъ, и французскимъ общественнымъ управленіемъ. Затѣмъ, нѣкоторыя государства, представляя въ общественномъ управленіи нѣкоторыя особенности, обращаютъ на себя вниманіе значительнымъ развитіемъ, какъ административной самостоятельности, такъ и организаціи мѣстнаго управленія; таково именно общественное управленіе округовъ Англіи. Существуетъ, затѣмъ, весьма значительное число государствъ, въ которыхъ ни та, ни другая сторона общественнаго управленія не представляются еще достаточно развитыми; таковы многія германскія государства и другія, общественное управленіе которыхъ принадлежитъ къ германскому типу.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ различныхъ государствахъ мѣстное общественное управленіе носитъ различный характеръ, хотя все же это различіе не исключаетъ возможности свести эти различныя формы управленія къ извѣстнымъ категоріямъ, путемъ соединенія отдѣльныхъ наиболѣе родственныхъ формъ въ одну группу. Посредствомъ такой классификаціи можно установить для настоящаго времени три категоріи или группы—англійскую, французскую и германскую. Но какъ бы все это нибыло, мы должны, на основаніи всего вышесказаннаго, констатировать, что существующія въ дѣйствительной жизни формы мѣстнаго общественнаго управленія далеко отступаютъ отъ той его формы, въ которой выражается истинная природа самоуправленія и которая опредѣлена нами выше. Въ чемъ же заключается причина этого явленія, почему формы общественнаго управленія, существующія въ дѣйствительной жизни, отступаютъ отъ теоретическихъ требованій? Вглядываясь въ процессъ историческаго развитія общественнаго управленія и въ его современное состояніе, мы замѣчаемъ, что отступленіе это обусловливается нѣсколькими факторами: во 1) факторомъ историческимъ. Условія жизни, слагавшіяся въ теченіи вѣковъ, оказываютъ свое вліяніе, какъ на характеръ возникновенія общественнаго управленія, такъ и на послѣдующее его развитіе и существованіе. Поэтому, формы организаціи этого управленія въ европейскихъ государствахъ большею частью не могутъ быть объяснены иначе, какъ исторически. Такъ, современная организація общественнаго управленія въ

германскихъ государствахъ носитъ на себѣ до сихъ поръ печать феодализма; то же самое надо сказать относительно организаціи общественнаго управленія во Франціи до конца прошлаго вѣка. Выдающееся положеніе и вліяніе въ сферѣ мѣстнаго управленія въ настоящее время крупныхъ землевладѣльцевъ объясняется для западной Европы ихъ привиллегированнымъ положеніемъ въ непосредственно предшествовавшія эпохи; а это привиллегированное положеніе, въ свою очередь, ведетъ свое начало отъ эпохи феодализма, которая впервые и создала на Западѣ классъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Вліяніе историческаго фактора на форму общественнаго управленія въ видѣ отдѣльныхъ почетныхъ должностей, развившуюся въ Англіи, слишкомъ очевидно, чтобы стоило на этомъ останавливаться. Эти должности ведутъ свое начало еще съ XII вѣка. Если факторъ историческій не вездѣ играетъ одинаковую роль, то большее или меньшее его вліяніе можетъ быть обнаружено всюду и не только въ отношеніи организаціи управленія, но и въ отношеніи его автономіи, компетенціи и проч.

Во 2) на развитіе той или другой формы общественнаго управленія въ дѣйствительной жизни оказываетъ вліяніе факторъ соціальный, выражающійся въ существованіи въ государствѣ общественныхъ классовъ и въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Характеристическою чертой этихъ отношеній являются обыкновенно элементы господства и зависимости. Если это справедливо для цѣлаго государства, то справедливо и для отдѣльныхъ мѣстныхъ союзовъ Организація общественнаго управленія этихъ союзовъ, въ весьма значительной степени, обусловливается господствомъ въ соціальной организаціи тѣхъ или другихъ классовъ. Такое господство настолько сильно, что государство, даже при всемъ своемъ желаніи, далеко не всегда способно его парализовать, тѣмъ болѣе, что оно само, т. е. государство стоитъ въ значительной зависимости отъ условій соціальной жизни.

Въ 3) современная организація мѣстнаго общественнаго управленія обусловливается факторомъ политическимъ.

Государство, давая мѣстнымъ союзамъ право управленія и вліяя съ своей стороны на организацію послѣдняго, руководствуется между прочимъ, принципомъ цѣлесообразности. Теоретически правильная организація мѣстнаго самоуправленія въ дѣйствительной жизни не всегда еще самая цѣлесооб-

разная, и это потому во 1), что управленіе, какъ таковое, предполагаетъ въ личномъ элементѣ мѣстности, т. е. въ населеніи, наличность извѣстныхъ условій, къ которымъ относится, напримѣръ, извѣстная степень интеллектуальнаго и экономическаго развитія, которыя давали бы возможность отъ мелкихъ будничныхъ интересовъ возвышаться до пониманія интересовъ общественныхъ; но мимо того, самый механизмъ управленія предполагаетъ также наличность извѣстныхъ знаній или, по крайней мѣрѣ, навыка; во 2) въ дѣйствительной жизни, въ силу многообразныхъ условій, распредѣленіе интеллектуальнаго развитія и знаній, а равно и благъ экономическихъ, весьма не равномѣрно въ различныхъ общественныхъ классахъ. Оба эти обстоятельства, т. е. требованія со стороны управленія извѣстныхъ знаній и развитія, а также извѣстной экономической обезпеченности и неравномѣрное распространеніе того и другого въ дѣйствительной жизни заставляютъ государство, въ дѣлѣ организаціи общественнаго управленія, далеко отступать отъ теоретическихъ требованій. Принципъ цѣлесообразности не исчерпывается, конечно, указанными моментами: содержаніе и характеръ его могутъ быть крайне разнообразны, смотря по характеру мѣстныхъ и временныхъ условій. Для дѣйствительной жизни важно не то, чтобы организація общественнаго управленія была построена по научнымъ, теоретическимъ принципамъ, но то, чтобы эта организація соотвѣтствовала условіямъ мѣста и времени, чтобы при посредствѣ ея могло быть удовлетворено наибольшее количество потребностей и наилучшимъ образомъ.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что отклоненіе формъ общественнаго управленія, существующихъ въ дѣйствительной жизни, отъ теоретическихъ требованій обусловливается вліяніемъ факторовъ историческаго, соціальнаго и политическаго.

Не смотря, однако, на все разнообразіе существующихъ въ дѣйствительности формъ общественнаго управленія и ихъ недостатки, не смотря на весьма далекое отклоненіе ихъ отъ теоретическихъ требованій, мы не можемъ все же не признать, что государственное управленіе XIX вѣка вступило, благодаря именно общественному управленію, въ совершенно новую фазу развитія. Теперь оно осуществляется двоякаго рода органами правительственными и общественными. Въ первыхъ государственная дѣятельность, исходя изъ одного центра, стремится

принять въ каждой вѣтви управленія одинъ опредѣленный характеръ на всемъ пространствѣ государственной территоріи; вся іерархія учрежденій и должностныхъ лицъ исполняетъ лишь распоряженія центральныхъ органовъ; въ послѣднихъ, т. е. въ органахъ общественнаго управленія, такихъ общегосударственныхъ руководящихъ центровъ нѣтъ, нѣтъ общаго шаблона и общихъ принциповъ дѣятельности; здѣсь возможно столько же различныхъ направленій и характеровъ управленія, сколько органовъ общественнаго управленія. Если въ правительственныхъ органахъ рѣшающее значеніе имѣютъ воззрѣнія лицъ, стоящихъ во главѣ этихъ органовъ, то въ общественномъ управленіи первенствующую роль играютъ воззрѣнія общества, его чувства, національныя, племенныя и мѣстныя особенности, характеръ отношеній между различными общественными группами, однимъ словомъ, совокупность всѣхъ тѣхъ условій, которыя характеризуютъсобою общество и его развитіе. Такимъ образомъ, въ первыхъ воплощается начало государственнаго единства, въ послѣднихъ начало разнообразія мѣстныхъ интересовъ и потребностей въ государствѣ; въ первыхъ государство проявляетъ свою дѣятельность какъ цѣльный организмъ, въ послѣднихъ осуществляется идея участія общества въ дѣятельности государства, установляется, слѣдовательно, связь между обществомъ и государствомъ въ дѣлѣ созданія условій народнаго благосостоянія; возникаетъ въ силу этого возможность примиренія тѣхъ началъ, которыя въ теченіи многихъ вѣковъ оставались не примиренными; это именно начала поглощенія индивидуума и общества государствомъ, господствовавшаго въ древнемъ мірѣ и начала поглощенія государства обществомъ, господствовавшаго въ средніе вѣка. Въ настоящее время, благодаря общественному управленію, говоримъ мы, является возможность начала эти привести въ равновѣсіе [1]).

---

[1]) В. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886. стр. 1—22.

Глава вторая.

ОРГАНЫ ЗЕМСКАГО УПРАВЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ.

§ 63. Историческое развитіе земскаго управленія въ Россіи.

Хотя современная земская организація имѣетъ тѣсную связь лишь съ мѣстными административными порядками, непосредственно предшествовавшими земской реформѣ 1864 года, мы тѣмъ не менѣе не можемъ пройти молчаніемъ и тѣ формы мѣстнаго управленія, которыя характеризуютъ собою административную жизнь болѣе отдаленныхъ отъ насъ историческихъ эпохъ и это, конечно, потому, что порядки, непосредственно предшествовавшіе реформѣ, имѣютъ, въ свою очередь, тѣсныя историческія связи; съ другой стороны, безъ знакомства съ общими началами развитія мѣстнаго, въ особенности земскаго, управленія въ Россіи въ теченіи всего ея историческаго прошлаго, нельзя сдѣлать вполнѣ правильнаго освѣщенія современной роли и значенія земскихъ учрежденій.

Весь до-московскій періодъ русской исторіи является, въ сущности, періодомъ политическаго строенія русскаго государства, когда не могло еще установиться сколько нибудь правильно организованныхъ государственныхъ установленій. Идея государственности еще только что зарождалась, поэтому организація и дѣятельность учрежденій, представлявшихъ эту идею, находились подъ сильнымъ давленіемъ вліяній негосударственныхъ, частныхъ и общественныхъ, и регулировались не столько писаннымъ закономъ, сколько обычаемъ. На первыхъ ступеняхъ развитія государственная власть слишкомъ бѣдна государственными средствами, т. е., всѣмъ тѣмъ, съ

помощью чего она могла бы осуществлять въ дѣйствительной жизни идею государственности. Вотъ почему, на первыхъ порахъ, наряду съ возникавшими органами мѣстнаго управленія, т. е., мѣстной государственной дѣятельности, мы находимъ господство общественныхъ началъ, въ видѣ исконнаго самоуправленія общинъ. Это самоуправленіе не было созданіемъ государства, оно выработалось самостоятельно еще до появленія началъ государственности; напротивъ, возникавшее государство нуждалось въ немъ и, такъ сказать, санкціонировало его, въ виду невозможности вполнѣ замѣнить его какою либо собственною организаціей. Эта бѣдность государственныхъ средствъ и недостаточность развитія идеи государственности обусловливали собою такія явленія, какъ устраненіе представителей или агентовъ княжеской власти изъ сферы общинной жизни, судъ частныхъ землевладѣльцевъ на основаніи дарованныхъ имъ жалованныхъ грамотъ и тому подобныя явленія.

Вліяніе общественнаго начала на организацію и дѣятельность мѣстныхъ органовъ управленія обнаруживается и впослѣдствіи, въ періодъ большаго упроченія идеи государственности. Въ московскомъ государствѣ мы замѣчаемъ двѣ характерныя черты въ сферѣ мѣстнаго управленія: въ теченіи первой половины московскаго періода земское или общественное начало занимаетъ первенствующее мѣсто въ мѣстномъ управленіи, сравнительно съ началомъ приказнымъ, т. е. правительственнымъ; во вторую половину этого періода мы видимъ обратное явленіе. При всемъ желаніи государственной власти поставить свои органы въ извѣстные предѣлы, оградить мѣстное населеніе отъ ихъ злоупотребленій, она не могла успѣть въ этомъ. Мѣстные органы власти не были еще въ достаточной степени проникнуты идеей государственности, поэтому, если они и смотрѣли на себя какъ на агентовъ государственной власти, то лишь въ видахъ осуществленія правъ имъ присвоенныхъ, но не выполненія обязанностей; послѣдствіемъ такихъ воззрѣній былъ тотъ широкій произволъ въ ихъ дѣятельности, который ложился тяжелымъ бременемъ на мѣстное населеніе, вызывалъ ропотъ и многочисленныя жалобы и, въ концѣ концовъ, побудилъ правительство замѣнить своихъ служилыхъ людей земскими органами; наибольшее распространеніе эта реформа получила, какъ извѣстно, въ царствованіе

Іоанна Грознаго, когда по иниціативѣ самого мѣстнаго населенія, государственною властью было организовано по всему государству земское управленіе. Эта земская организація представляется уже болѣе сложною и болѣе, такъ сказать, комбинированною, по сравненію съ организаціей до-московской; она распространяется не только на волости, но и на уѣзды, тогда какъ земское управленіе до-московскаго періода выражалось, главнымъ образомъ, лишь въ автономіи отдѣльныхъ общинъ. Общинное самоуправленіе возникло, какъ сказано, самостоятельно, безъ участія государственной власти и лишь допускалось послѣднею, въ виду невозможности замѣнить эту организацію какою либо своей, между тѣмъ какъ земское управленіе московскаго періода было продуктомъ сознательной дѣятельности государства; правда, оно возникло по иниціативѣ самого населенія, обращавшагося къ власти съ челобитными о замѣнѣ приказнаго управленія выборнымъ; но ввести эту форму общественнаго управленія все же вполнѣ зависѣло отъ власти; отъ нее же зависѣло устранить своихъ непосредственныхъ органовъ. Однако, если эта организація и представляла, какъ мы сказали, шагъ впередъ въ дѣлѣ развитія земскаго управленія, сравнительно съ состояніемъ послѣдняго въ періодъ до-московскій, то все же она далеко не была вполнѣ упорядоченною; главное, въ ней не было вовсе единства. Административною независимостью отъ правительственныхъ органовъ пользовались самыя разнообразныя общественныя группы, начиная съ уѣзда и волости и кончая отдѣльными селеніями, частными обществами и единичными землевладѣльцами; между всѣми этими общественными элементами и соединеніями не было никакой административной связи; всѣ они стояли въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ правительству. Государственная власть, испытавши неудачу въ организаціи собственныхъ мѣстныхъ органовъ управленія, сочла себя вынужденною обратиться за помощью къ земскому началу и ввѣрить управленіе и судъ мѣстному населенію; въ какой формѣ могло выразиться это земское управленіе—въ этомъ правительство не было еще заинтересовано, поэтому оно допускало или вводило самоуправленіе въ той именно формѣ, въ какой того желало мѣстное населеніе въ лицѣ различныхъ его группъ. Обращались къ нему отдѣльныя селенія съ просьбой освободить ихъ отъ суда и управленія правительственныхъ органовъ—

оно ихъ освобождало, лишь бы отъ этого не пострадали финансовые интересы государства, которые въ то время стояли на первомъ планѣ; обращались къ нему съ тою же просьбой отдѣльные землевладѣльцы, оно и ихъ надѣляло самостоятельною административною властью, подъ тѣми же самыми условіями; обращались представители цѣлаго уѣзда—оно соглашалось и на ихъ просьбу, вводя организацію уѣзднаго земскаго управленія. Юное московское государство, едва лишь достигнувши политическаго объединенія, стремилось, понятно, къ тому, чтобы такъ или иначе достигнуть объединенія административнаго и первою задачей его въ этомъ отношеніи было установить административную связь мѣстности съ центромъ; вопросы о формахъ организаціи мѣстнаго управленія не играли еще большой роли; на первыхъ порахъ важно было то, чтобы государственная дѣятельность проявлялась въ какой бы то ни было формѣ, чтобы государственная идея проводилась такъ или иначе въ жизнь, чтобы мѣстные органы и власти дѣйствовали именемъ московскаго царя; вотъ почему правительство стремилось подчинить всѣхъ ихъ непосредственно своей власти.

Но на этомъ, разумѣется, не могли остановиться отношенія государства къ мѣстности. Если для установленія административной связи мѣстности съ центромъ можно было воспользоваться началомъ земскимъ, общественнымъ, то при дальнѣйшемъ развитіи государственной дѣятельности, государство, очевидно, не могло уже обойтись безъ организаціи собственныхъ спеціальныхъ учрежденій и властей. При посредствѣ общественнаго управленія нельзя было установить административнаго единства, а послѣднее было необходимо, такъ какъ только благодаря ему могъ упрочиться авторитетъ государственной власти и установиться государственная администрація въ истинномъ смыслѣ этого слова, т. е. администрація, являющаяся въ мѣстности представительницей цѣлаго государства и дѣйствующая именемъ верховной власти, единой для всего государства. Вотъ почему общественное управленіе, о которомъ говорилось выше, было явленіемъ лишь временнымъ, служило средствомъ къ установленію какой бы то ни было администраціи и административной связи мѣстности съ центромъ. Съ теченіемъ времени, и именно съ упроченіемъ этой связи, оно необходимо должно было уступить мѣсто правительствен-

ной администраціи; господство органовъ общественнаго управленія, безъ предварительнаго развитія и упроченія органовъ правительственныхъ, не могло сдѣлаться постояннымъ; это значило бы допустить въ управленіи начало свободы и разнообразія, когда не было еще установлено надлежащимъ образомъ начала власти и единства, допустить, такимъ образомъ, господство общества надъ государствомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ признать и невозможность существованія и развитія самого государства. Правительственная администрація снова взяла перевѣсъ надъ земскою, если на первыхъ парахъ и не устранивши послѣднюю окончательно, то, по крайней мѣрѣ, лишивши ее прежняго вліянія и подчинивши своей власти. Органами такой власти въ мѣстности въ XVII вѣкѣ и являются воеводы. Земское начало утратило свое прежнее значеніе, хотя въ нѣкоторыхъ отрасляхъ управленія, напримѣръ въ финансовой, въ сборѣ разнаго рода пошлинъ, выборнымъ лицамъ все еще отдавалось предпочтеніе предъ людьми приказными. Явленіе это обусловливалось тѣмъ, что и воеводское управленіе не было свободно отъ вліянія частно-владѣльческихъ воззрѣній; иногда такими воззрѣніями руководствовалось даже и само правительство, посылая воеводъ по прежнему еще „покормиться“; вредныя вліянія такихъ воззрѣній должны были весьма невыгодно отражаться, прежде всего, въ сферѣ администраціи финансовой, т. е. въ той именно сферѣ, которая продолжала стоять еще на первомъ планѣ. Вотъ почему въ этой сферѣ и сохраняется еще значеніе выборныхъ земскихъ должностей. Но положеніе этихъ послѣднихъ было уже другое, нежели въ первую половину московскаго періода. Теперь выборная служба обратилась въ повинность; выборныя должности стояли къ правительству въ тѣхъ же отношеніяхъ, какъ и должности чисто правительственныя; хуже всего было, быть можетъ, то, что иногда меду выборными и избравшими прерывалась всякая связь. Въ такой системѣ управленія мѣстное населеніе, понятно, не могло видѣть для себя какихъ либо выгодъ; оно, напротивъ, тяготилось имъ. Это положеніе земскаго управленія обусловливалось отношеніями къ нему государственной власти; послѣдняя сознавала себя теперь упрочившеюся какъ въ политическомъ, такъ и въ административномъ отношеніи; если она обращалась еще къ земскому элементу, то уже въ видахъ наилучшаго достиженія своихъ от-

дѣльныхъ административныхъ цѣлей, въ видахъ обезпеченія, главнымъ образомъ, своихъ финансовыхъ интересовъ; между тѣмъ ранѣе она обращалась къ тому же земскому началу въ видахъ вообще установленія административной связи между мѣстностью и центромъ, въ видахъ воплощенія государственной идеи въ мѣстности въ какихъ бы то ни было органахъ; отсюда принципіальное различіе между обоими видами земскаго управленія—одно повинностное, другое—свободное.

Начало XVIII вѣка является, какъ извѣстно, тѣмъ историческимъ моментомъ въ развитіи русскаго государства, когда, какъ политическое, такъ и административное строеніе государства было закончено; періодъ борьбы за существованіе былъ пережитъ; авторитетъ государственной власти, какъ въ отношеніи внѣшнихъ сношеній, такъ и внутри государства, не только упроченъ, но и поставленъ на небывалую высоту; административная связь мѣстности съ центромъ не только установлена, но и организована въ лицѣ сильныхъ государственнымъ авторитетомъ правительственныхъ чиновниковъ, призванныхъ осуществлять полицейскую дѣятельность государства. При Петрѣ Великомъ этотъ характеръ государственной дѣятельности обрисовался съ такою ясностью, какъ нигдѣ въ другомъ мѣстѣ; государство проявляло мѣры попеченія не только при посредствѣ различныхъ государственныхъ органовъ; но и въ лицѣ самаго государя, представлявшаго образецъ небывалой энергіи и силы. Правительство считало исключительно только себя компетентнымъ въ дѣлѣ созданія условій народнаго благосостоянія; общество не пользовалось довѣріемъ, такъ какъ, по существовавшему убѣжденію, не понимало своихъ интересовъ; надо было указать эти интересы, указать также пути и средства къ ихъ удовлетворенію; всякое противодѣйствіе, какъ истекавшее изъ непониманія собственнаго блага, должно было подавляться и дѣйствительно подавлялось.

Указанія на полицейскій характеръ дѣятельности мы сдѣлали лишь для того, чтобы объяснить, почему въ петровскій періодъ не могло развиться участія земскаго начала въ управленіи, говоря другими словами, административной самостоятельности общества. Общественная самостоятельность была несовмѣстима съ полицейскимъ характеромъ государственной дѣятельности. Государство достигло той исторической ступени, на которой оно не нуждалось въ помощи земскаго начала

ради упроченія собственной политической или административной организаціи; съ другой стороны, оно не возвысилось еще до пониманія и признанія цѣлесообразности участія этого начала въ управленіи, въ отношеніи наилучшаго достиженія цѣлей мѣстнаго управленія.

Царствованіе Императрицы Екатерины II является временемъ дальнѣйшаго и, притомъ чрезвычайно послѣдовательнаго, развитія началъ децентрализаціи и общественнаго управленія. Развитіе децентрализаціи управленія, распространяемой тѣмъ болѣе на все государство, слѣдовательно—не вызываемой какими либо особенными политическими соображеніями, въ родѣ, напримѣръ, необходимости сильной власти на границахъ государства, является весьма знаменательнымъ въ исторіи мѣстнаго управленія. Развитіе этого принципа децентрализаціи указываетъ, прежде всего, на то, что вниманіе государственной власти всецѣло обращено на внутреннее управленіе страны и что теперь авторитетъ этой власти упроченъ на незыблемыхъ основаніяхъ; теперь государственная власть не опасается образованія какихъ либо самостоятельныхъ мѣстныхъ центровъ, сильной мѣстной власти, могущей оказать ей противодѣйствіе, какъ то было возможно въ московскій періодъ, когда, въ виду этой именно возможности, и была установлена строгая и крайняя централизація управленія. Затѣмъ, устройство управленія на началахъ децентрализаціи указываетъ на признаніе правительствомъ той истины, что государственная дѣятельность тогда только можетъ быть плодотворною, когда принимаются во вниманіе не одни общія и, такъ сказать, формальныя требованія управленія, но и различныя мѣстныя особенности, могущія видоизмѣнять эти требованія. Въ виду этого, степень власти мѣстныхъ установленій значительно расширяется; по весьма многимъ мѣстнымъ дѣламъ они начинаютъ функціонировать вполнѣ самостоятельно, не представляя своихъ рѣшеній на утвержденіе центральной власти. Такое значеніе получаютъ генералъ-губернаторы, губернаторы, губернскія правленія и другія губернскія установленія.

Но разъ была сознана идея децентрализаціи управленія, не трудно уже было придти къ признанію необходимости проведенія этой идеи со всѣми ея послѣдствіями. Мѣстность получаетъ самостоятельное административное значеніе въ томъ смыслѣ, что ея особенности, всѣ характеризующія ее черты

признаются факторами, могущими, на ряду съ требованіями общегосударственнаго значенія, вліять на характеръ мѣстнаго управленія. Въ виду этого, какъ сказано, компетенція и степень власти мѣстныхъ установленій расширены; но, чтобы такое вліяніе мѣстныхъ факторовъ на управленіе могло осуществиться во всей возможной полнотѣ, чтобы характеръ управленія въ дѣйствительности соотвѣтствовалъ требованіямъ мѣстности, необходимо было, на ряду съ децентрализаціей управленія, открыть въ него доступъ личному элементу мѣстности, т. е. допустить къ участію въ управленіи мѣстное населеніе. Такъ, въ дѣйствительности, и было.

Участіе земскаго элемента въ управленіи было допущено въ различныхъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ установленіяхъ; таковы—приказы общественнаго призрѣнія, судебныя установленія, полицейскія и другія. Въ основаніи этой организаціи была положена сословная обособленность, что объясняется тѣмъ, что государство до сихъ поръ постоянно имѣло дѣло съ сословіями, не возвысившись еще до понятія „мѣстнаго населенія“ или „земства“. Это послѣднее постоянно являлось раздробленнымъ на отдѣльныя общественныя группы, называемыя сословіями; участіе земскаго начала въ управленіи, поэтому, выразилось первоначально какъ участіе сословій черезъ своихъ выборныхъ представителей. Однако и такая форма участія земскаго элемента въ управленіи не могла быть вполнѣ примѣнена, въ виду того, что одно изъ сословій было несвободнымъ: крестьянское сословіе участвовало черезъ своихъ представителей въ управленіи только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ оно было свободнымъ; слѣдовательно, это касается лишь государственныхъ крестьянъ; остальная масса крестьянскаго сословія въ управленіи не участвовала

Призывая мѣстное населеніе, въ лицѣ представителей отъ сословій, къ участію въ управленіи, государство должно было дать преимущество въ этой сферѣ дворянскому сословію, какъ болѣе развитому и, благодаря его исторической роли, до извѣстной степени уже опытному въ дѣлѣ государственнаго управленія. Но давая это преимущество, государство не смотрѣло уже на дворянство какъ на служилое сословіе, но лишь какъ на мѣстный, земскій элементъ, дѣйствующій на ряду съ другими мѣстными элементами, хотя и первенствующій между ними. Такая роль дворянскаго сословія развивается постепенно

еще со времени Петра Великаго и именно на ряду съ ослабленіемъ служебнаго тягла. Еще при Петрѣ мы видимъ дворянство отчасти уже въ этой роли: земскіе коммиссары, стоявшіе нѣкоторое время во главѣ уѣздовъ, избирались дворянствомъ уѣзда и предъ нимъ были отвѣтственны; дворянству предоставлено было выбирать товарищей воеводъ. Однако, пока служба считалась обязанностью дворянства, его дѣятельность въ качествѣ мѣстнаго земскаго элемента, не могла упрочиться. Лишь съ уничтоженіемъ служебнаго тягла, съ развитіемъ въ дворянствѣ большей привязанности къ мѣстности и вниманія къ мѣстнымъ интересамъ, съ установленіемъ различія и границы между дворянствомъ и бюрократіей, когда интересы того и другого элемента далеко не всегда уже совпадали, могли развиться дворянскія общества въ качествѣ мѣстнаго земскаго элемента. Въ эпоху Екатерины II дворянство настолько уже сдѣлалось особымъ мѣстнымъ элементомъ, что само законодательство не затрудняется присвоить ему характеръ общества съ корпоративною организаціей; само законодательство признаетъ за дворянствомъ, какъ за однимъ изъ мѣстныхъ элементовъ, особые, ему исключительно свойственные, интересы, даетъ способы и средства самостоятельнаго удовлетворенія этихъ интересовъ и, кромѣ того, призываетъ дворянство къ участію въ мѣстномъ управленіи на ряду съ другими сословіями, присвоивая ему, однако, въ виду уже упомянутыхъ выше причинъ, первенствующее значеніе. Такимъ образомъ, въ противоположность индивидуализму дворянскаго сословія московскаго періода, когда связующею нитью въ немъ было лишь служебное тягло, но не какіе либо мѣстно-сословные интересы, теперь дворянство выступило въ качествѣ сословія съ самостоятельными интересами и было организовано въ мѣстныя общества; изъ служилаго сословія оно сдѣлалось, такимъ образомъ, землевладѣльческимъ; его интересами стали интересы крупнаго землевладѣнія.

Дворянство, какъ служилое сословіе, сыграло свою историческую роль; оно помогло государству организоваться въ самостоятельное административное цѣлое. Цѣль эта достигнута, а вмѣстѣ съ тѣмъ и дворянство, какъ служилое сословіе, сошло со сцены, вошедши въ составъ мѣстнаго населенія. Какъ къ таковому уже, но не какъ къ служилому сословію, государство обращается теперь и привлекаетъ его къ участію

въ мѣстномъ управленіи. Дворянство, на ряду съ городскимъ, а иногда и крестьянскимъ сословіемъ, въ лицѣ своихъ представителей, засѣдаетъ въ приказахъ общественнаго призрѣнія, какъ учрежденіяхъ, на которыя было возложено попеченіе о благосостояніи населенія губерніи, его образованіи, здоровьи, призрѣніи неимущихъ и больныхъ и проч. На ряду съ коронными судьями оно засѣдаетъ въ своихъ сословныхъ судахъ, подобно тому какъ представители городского и крестьянскаго сословій входили, въ качествѣ засѣдателей, въ судебныя установленія, учрежденныя для этихъ сословій. Но наиболѣе выдающаяся роль дана была дворянскому сословію въ сферѣ общей уѣздной администраціи. Все уѣздное управленіе, какъ извѣстно, было возложено на дворянство. Нижній земскій судъ, вѣдавшій всю администрацію и полицію уѣзда, состоялъ изъ земскаго исправника и засѣдателей, избиравшихся дворянствомъ уѣзда; мы видѣли, что дворянство въ этой роли выступило еще при Петрѣ Великомъ, но тогда это было преждевременно; тогда служебное тягло дворянства заслоняло собою его значеніе какъ мѣстнаго элемента; теперь оно снова выступило въ этой роли и, въ виду измѣнившихся условій, съ гораздо большимъ значеніемъ, нежели то было три четверти вѣка тому назадъ.

Итакъ мы видимъ, что въ эпоху Екатерины II, а затѣмъ и въ послѣдующее время, дворянство снова выступило въ роли какъ бы служилаго сословія, на него снова было возложено отправленіе государственныхъ функцій; на самомъ дѣлѣ, однако, оно не было уже служилымъ; отправляя государственныя функціи въ мѣстности, оно выступило уже въ качествѣ мѣстнаго земскаго элемента; самое названіе должности, поставленной во главѣ уѣзднаго управленія, „земскимъ исправникомъ“, показываетъ, что несмотря на ея зависимость въ порядкѣ избранія исключительно отъ дворянства, она все же носила земскій характеръ и само дворянство разсматривалось какъ мѣстный земскій элементъ.

Эпоха Екатерины II является, такимъ образомъ, въ исторіи нашего мѣстнаго управленія въ высшей степени замѣчательною. Она представляетъ собою тотъ поворотный историческій моментъ, когда государство переходитъ отъ полицейской опеки къ общественному управленію. Послѣднее зарождается именно въ эту эпоху, въ формѣ участія дворянскаго сословія

въ мѣстномъ, въ особенности уѣздномъ, управленіи. Хотя эта первая стадія мѣстнаго общественнаго управленія и весьма далека отъ совершенства, однако идея общественнаго управленія въ ней всеже до извѣстной степени выражена. Органомъ этого управленія явилось, какъ сказано, дворянство; по крайней мѣрѣ, оно по преимуществу; на него возложено все управленіе уѣздомъ, съ присвоеніемъ земскимъ судамъ и исправникамъ начальственной власти, т. е. такой же власти, какая принадлежала правительственнымъ учрежденіямъ; поэтому все общее уѣздное управленіе сдѣлалось исключительно земскимъ, съ устраненіемъ изъ этой сферы чиновниковъ, назначаемыхъ правительствомъ. Почему первая стадія земскаго самоуправленія выразилась у насъ въ формѣ управленія при посредствѣ дворянскаго землевладѣльческаго сословія—это понять не трудно. Это сословіе было единственнымъ мѣстнымъ элементомъ, на который можно было возложить дѣло мѣстнаго управленія; крестьянское сословіе было крѣпостнымъ; сфера самостоятельной дѣятельности городского сословія ограничивалась городомъ и связь между городскими и уѣздными потребностями и интересами не достаточно еще уяснилась. Дворянское же сословіе обладало извѣстнымъ развитіемъ, нѣкоторою опытностью въ дѣлѣ управленія, наконецъ, извѣстнымъ экономическимъ достаткомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и извѣстнымъ досугомъ—необходимыми условіями участія въ мѣстномъ управленіи. Это сословіе явилось, такимъ образомъ, тѣмъ мѣстнымъ элементомъ, благодаря которому сдѣлалось возможнымъ возникновеніе мѣстнаго общественнаго управленія, хотя бы форма этого управленія и была на первый разъ весьма несовершенною.

Общественное управленіе въ то время, когда оно возникло, не могло возникнуть иначе, какъ при посредствѣ дворянскаго сословія. Существенная разница между возникновеніемъ общественнаго управленія на Западѣ и у насъ заключается въ томъ, что на Западѣ оно было результатомъ борьбы; государственная власть была тамъ принуждена допустить административную самостоятельность землевладѣльцевъ, между тѣмъ какъ у насъ общественное управленіе добровольно было возложено на этотъ же классъ государственною властью, подъ вліяніемъ сознанія полезности этого для государства. У насъ, слѣдовательно, вліяли здѣсь не какія либо взаимныя отношенія между дво-

рянствомъ и государственною властью, не какія либо притязанія со стороны перваго на права послѣдней, но тотъ простой фактъ, что дворянство было единственнымъ мѣстнымъ элементомъ, на который, по условіямъ того времени, можно было возложить мѣстное земское управленіе.

Характеристическими чертами возникшаго земскаго управленія были, такимъ образомъ, его сословно-дворянская организація и его зависимость отъ правительственныхъ властей.

Идея земскаго управленія была осуществлена, до извѣстной степени, не только въ сферѣ уѣзднаго управленія, но и губернскаго. Здѣсь обращаетъ на себя вниманіе учрежденіе, извѣстное подъ именемъ приказа общественнаго призрѣнія. Названіе это нисколько не соотвѣтствуетъ истинному значенію этого учрежденія; приказы, какъ извѣстно, вѣдали не только призрѣніе, но и многіе другіе предметы внутренняго управленія. Въ организаціи ихъ были скомбинированы правительственный и земскій элементы, причемъ послѣдній заключалъ въ себѣ представителей не только дворянскаго сословія, но и другихъ сословій—городского и крестьянскаго, гдѣ это было возможно. Дворянскій элементъ, однако, и здѣсь игралъ первенствующую роль, если не по закону, то фактически; но, затѣмъ, и здѣсь, какъ и въ уѣздномъ управленіи, земское начало было подчинено правительственному. Начала земскаго управленія обнаружились не исключительно въ сферѣ общей администраціи, но распространились и на судебную организацію, причемъ здѣсь мы опять-таки наблюдаемъ соединеніе въ однихъ и тѣхъ же установленіяхъ элементовъ правительственнаго и земскаго; затѣмъ, въ самомъ земскомъ элементѣ установлено было строгое сословное разграниченіе, такъ какъ для каждаго изъ сословій были образованы сословные же суды. Наконецъ, идея самоуправленія была осуществлена въ организаціи особаго сословнаго самоуправленія для дворянскаго и городского сословій.

Начала децентрализаціи и самоуправленія, съ достаточною ясностью опредѣлившіяся въ эпоху Екатерины II, продолжали развиваться, съ перемѣннымъ успѣхомъ, и въ текущемъ столѣтіи, претерпѣвая на себѣ вліяніе общихъ политическихъ причинъ. Подъ этимъ вліяніемъ развитіе указанныхъ началъ то замедлялось и даже останавливалось, то снова быстро двигалось впередъ, причемъ въ общемъ итогѣ за истекшую часть

столѣтія получается все же значительный прогрессъ. То же надо сказать и относительно многихъ другихъ сторонъ и разныхъ деталей мѣстнаго управленія.

Императоръ Павелъ, по своимъ личнымъ воззрѣніямъ, не былъ поборникомъ свободнаго управленія, вслѣдствіе чего молодые всходы этого управленія, насажденные рукой Екатерины, быстро начали увядать, уступая свое мѣсто другимъ насажденіямъ, проникнутымъ духомъ общегосударственнаго единства и централизаціи.

Съ учрежденіемъ министерствъ, централизація управленія не только была ослаблена, но еще болѣе увеличилась. Хотя въ противоположность предшествовавшему царствованію, идея свободнаго управленія нашла свое полное признаніе въ правящихъ сферахъ, но будучи построена на теоретическихъ основахъ, безъ надлежащаго уясненія фактическаго положенія дѣлъ, идея эта не могла найти своего практическаго осуществленія. Этимъ объясняется то противорѣчіе, что либеральное правительство пришло лишь къ централизаціи управленія. Такъ оно и должно было случиться.

Государственное управленіе, по отдѣльнымъ его вѣтвямъ, было централизовано въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ, вслѣдствіе чего и характеръ его съ этихъ поръ былъ поставленъ въ сильную зависимость отъ воззрѣній и личныхъ качествъ этихъ лицъ. Въ силу стремленія министровъ не только руководить управленіемъ, но и управлять, приводить въ исполненіе свои воззрѣнія и намѣренія, хотя бы и либеральныя и гуманныя, самостоятельность мѣстныхъ установленій должна была, конечно, проиграть. Созданіе министерствъ имѣло и другую невыгодную сторону въ отношеніи мѣстнаго управленія: оно не только способствовало усиленію централизаціи управленія, но и ослабляло развитіе идеи самоуправленія, выдвигало такія условія, благодаря которымъ бюрократическое начало быстро стало развиваться на счетъ земскаго. Условія эти заключались въ самой организаціи министерствъ, съ ихъ многочисленными департаментами и отдѣленіями, съ ихъ хорошими денежными окладами; благодаря имъ министерства сдѣлались не только центрами управленія, но и центрами тяготѣнія мѣстнаго землевладѣльческаго дворянства, а, слѣдовательно, и причиною ослабленія личнаго элемента мѣстности, способнаго принять участіе въ мѣстномъ общественномъ управленіи. Послѣднее,

въ виду, въ особенности, его зависимости отъ правительственныхъ органовъ, никого уже не привлекало, за исключеніемъ развѣ лицъ, преслѣдовавшихъ свои личныя выгоды; отсюда уклоненія отъ выборной службы, принявшія въ слѣдующее царствованіе еще большіе размѣры и вызывавшіе со стороны правительства различныя, нерѣдко довольно суровыя, мѣры. Въ самой организаціи мѣстныхъ установленій, со введеніемъ министерствъ, никакихъ существенныхъ измѣненій сдѣлано, однако, не было; она продолжала существовать въ томъ видѣ, въ какомъ была создана Екатериною II.

Вторая четверть текущаго столѣтія представляла также мало условій, благопріятствующихъ развитію мѣстныхъ установленій на началахъ децентрализаціи и общественнаго управленія. Значеніе бюрократическаго элемента въ ущербъ земскому еще болѣе увеличилось. Съ уничтоженіемъ должности генералъ-губернаторовъ, въ качествѣ повсемѣстной и постоянной, децентрализація управленія была значительно ослаблена; функціи генералъ-губернаторовъ перешли отчасти на губернаторовъ, положеніе которыхъ вообще было поставлено на болѣе прочныя основанія, отчасти на министровъ, которые отнынѣ сдѣлались непосредственными начальниками губернаторовъ Участіе земскаго начала въ управленіи было отчасти, какъ замѣчено выше, ослаблено, отчасти же увеличено, въ виду появленія новыхъ мѣстныхъ учежденій, имѣвшихъ весьма большое вліяніе на дальнѣйшее развитіе общественнаго управленія.

Весьма важнымъ въ этомъ отношеніи было то, что въ теченіи первой половины настоящаго столѣтія постепенно развивается понятіе мѣстности, какъ одного изъ основныхъ элементовъ земства и общественнаго управленія и идея мѣстныхъ потребностей, какъ объекта дѣятельности органовъ этого управленія. Со времени Екателаны II земское начало, какъ мы видѣли, было призвано, въ весьма значительной степени, къ участію въ управленіи, именно, въ формѣ участія представителей отъ сословій въ дѣятельности правительственныхъ установленій. Однако, въ этой организаціи совершенно невозможно отыскать какую либо идею, объединяющую дѣятельность этихъ представителей земскаго начала; и это вполнѣ понятно, такъ какъ въ самомъ земствѣ не было единства, что, въ свою очередь, обусловливалось тѣмъ, что между основными элементами

земства, т. е. мѣстнымъ населеніемъ и территоріей, не было установлено, въ отношеніи управленія, органической связи. Земство, такимъ образомъ, было дезорганизовано и притомъ, до такой степени, что необходимой связи не существовало не только между территоріальнымъ и личнымъ элементами, но и въ самомъ личномъ элементѣ между его составными частями. Можно сказать, что личнаго элемента земства, какъ цѣлаго, не существовало; были лишь отдѣльныя его части, сформировавшіяся въ видѣ сословій. Земская связь между ними могла быть установлена лишь при посредствѣ территоріальнаго элемента.

Въ теченіи всей первой половины настоящаго столѣтія мы и наблюдаемъ это весьма замѣчательное явленіе. Несмотря на многія условія, неблагопріятствовавшія развитію и примѣненію въ жизни идеи общественнаго управленія, эта идея дѣлаетъ, однако, весьма значительный шагъ впередъ въ видѣ постепеннаго установленія связи между основными земскими элементами, въ видѣ, слѣдовательно, постепеннаго развитія самого земства, какъ гармоническаго сочетанія этихъ элементовъ и какъ субъекта самостоятельнаго земскаго управленія.

Первый шагъ къ признанію территоріальнаго элемента земства былъ сдѣланъ еще въ началѣ столѣтія, именно, въ 1805 году изданіемъ временнаго положенія о земскихъ повинностяхъ. Въ 1851 году былъ изданъ уставъ о земскихъ повинностяхъ, представлявшій дальнѣйшее развитіе началъ, указанныхъ въ положеніи. Для того, чтобы мѣстность получила самостоятельное значеніе въ управленіи, необходимо было отыскать въ ней мѣстные интересы и потребности или вообще какія либо иныя содѣйствующія этому условія. На первый разъ индивидуальное административное значеніе мѣстности было признано за губерніей, и если не ради самой мѣстности и ея интересовъ, то ради интересовъ цѣлаго государства. Такими государственными интересами и являются, прежде всего, такъ называемыя, земскія повинности, куда относились, главнымъ образомъ, уплата податей, а затѣмъ удовлетвореніе нѣкоторыхъ государственныхъ потребностей натурою, каковы были повинности—дорожная, подводная, квартирная и другія. Къ числу предметовъ управленія, за которыми было признано мѣстное значеніе, или, лучше сказать ради которыхъ за мѣстностью признавалось особое административное значеніе,

относились также такіе важные предметы, какъ народное продовольствіе и общественное призрѣніе. Всѣ эти предметы отнесены были къ числу тѣхъ, управленіе которыми считалось наиболѣе цѣлесообразнымъ возложить, въ значительной степени, на представителей мѣстнаго населенія, какъ, во первыхъ, наиболѣе заинтересованнаго въ этомъ дѣлѣ, а во вторыхъ, и наиболѣе свѣдущаго въ отношеніи средствъ и способовъ удовлетворенія повинностей.

Для завѣдыванія дѣлами по выполненію земскихъ повинностей и другихъ потребностей мѣстнаго управленія были образованы, какъ замѣчено выше, особыя учрежденія, въ составъ которыхъ вошли какъ правительственные чиновники, такъ равно и представители дворянскаго и городского сословій; таковы: губернскіе комитеты земскихъ повинностей. Представители крестьянскаго сословія, какъ зависимаго, въ этихъ учрежденіяхъ не участвовали, что, между прочимъ, было одною изъ причинъ зависимости земскихъ элементовъ въ этой области отъ правительственныхъ, въ видахъ именно охраненія интересовъ крестьянъ, несшихъ на себѣ почти всю тяжесть земскихъ повинностей и находившихся въ тоже время въ полной зависимости отъ помѣщиковъ. Такой же приблизительно составъ имѣли и другія учрежденія, созданныя для завѣдыванія мѣстными дѣлами—различнаго рода коммиссіи и комитеты. Каковы бы ни были недостатки всѣхъ этихъ учрежденій съ современной точки зрѣнія, мы все же видимъ здѣсь: 1) извѣстную концентрацію земскихъ элементовъ и 2) признаніе самостоятельнаго административнаго значенія за элементомъ территоріальнымъ. Если представителями земскаго начала въ управленіи являлись все еще представители отъ отдѣльныхъ сословій, то все же правительство смотрѣло на нихъ уже какъ на мѣстный земскій элементъ, ожидало отъ нихъ, какъ отъ мѣстныхъ жителей, пользы для управленія [1]).

---

[1]) Болѣе подробно о томъ же см. въ моей статьѣ—«Историческія основы земскаго управленія въ Россіи», Журн. Гражд. и Уголов. Права, 1892 г. кн. IX.

§ 64. Организація современнаго земскаго управленія въ Россіи.

Въ 1864 году земское управленіе дѣлаетъ дальнѣйшій, и притомъ весьма значительный, шагъ впередъ въ смыслѣ послѣдовательнаго развитія тѣхъ началъ, которыя успѣли опредѣлиться въ земскомъ управленіи въ предшествовавшую эпоху.

Существо организаціи земскаго управленія заключается прежде всего, какъ замѣчено уже и выше, въ комбинаціи личнаго и территоріальнаго элементовъ мѣстности въ сферѣ управленія. Пока такой комбинаціи нѣтъ, не можетъ быть и земскаго управленія, хотя нѣкоторыя формы общественнаго управленія, какъ, напримѣръ, сословная, мыслимы и помимо такой комбинаціи. Въ царствованіи императрицы Екатерины II не было земскаго управленія, въ слѣдствіе отсутствія связи между личнымъ и территоріальнымъ элементами и въ слѣдствіи дезорганизаціи въ составѣ самого личнаго элемента; отдѣльныя части земства, въ лицѣ сословій, существовали, но между ними не было связи, не было общей одухотворяющей ихъ идеи. Вся первая половина текущаго столѣтія и была, какъ мы видѣли, тѣмъ историческимъ періодомъ, въ теченіи котораго вырабатывалась связь между земскими элементами при посредствѣ элемента территоріальнаго. При тогдашнихъ условіяхъ жизни и отношеніяхъ между личными земскими элементами, связь эта не могла быть полною; сословная обособленность была еще слишкомъ сильною; одно изъ сословій находилось въ полной зависимости отъ другаго; въ виду этого мы наблюдаемъ нѣкоторую, правда очень еще несовершенную, связь между двумя сословіями—дворянскимъ и городскимъ; только представители этихъ двухъ сословій участвуютъ въ управленіи земскими дѣлами; дальше этого связь въ то время пойти не могла. Крестьянское сословіе не могло прійти въ комбинацію съ другими сословіями въ дѣлѣ управленія мѣстными дѣлами; однако, оно было такимъ же земскимъ элементомъ, какъ и другія сословія и, слѣдовательно, рано или поздно, оно должно было войти въ эту связь. Въ 1861 году главнѣйшее препятствіе, затруднявшее установленіе такой связи, было уничтожено; крестьянское сословіе сдѣлалось свободнымъ и въ 1864 году необходимая связь между земскими эле-

ментами была установлена. Конечно, освобожденіе крестьянъ произошло вовсе не съ какими либо административными цѣлями; оно было само по себѣ цѣлью; но, по тѣсной связи всѣхъ явленій соціальной жизни, оно было необходимо для дальнѣйшаго развитія мѣстнаго общественнаго управленія. Установившаяся между земскими элементами связь не является лишь внѣшнею, какъ то можно сказать о нѣкоторыхъ учрежденіяхъ Екатерины II и послѣдующаго дореформеннаго времени, напр. о приказахъ общественнаго призрѣнія, гдѣ иногда участвовали представители всѣхъ сословій, но связью земскою, скрѣпленною территоріальнымъ началомъ и развившеюся исторически послѣдовательно.

Благодаря только что упомянутому объединенію земскихъ элементовъ, возникло земство, какъ единое цѣлое, а вмѣстѣ съ тѣмъ возникли и новыя земскія учрежденія, призванныя прядставлять собою земство. Въ виду, далѣе, того, что кругъ вѣдомства новыхъ учрежденій былъ распространенъ на всю мѣстную хозяйственную жизнь и на многія другія отрасли управленія, нѣкоторыя правительственныя установленія въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ были введены земскія учрежденія, сдѣлались ненужными и были упразднены. Таковы—дорожныя и продовольственныя коммиссіи, приказы общественнаго призрѣнія и другія. Не говоря уже о разработкѣ земскаго положенія 1864 года, и самый процессъ введенія новыхъ учрежденій былъ дѣломъ не легкимъ; требовалось произвести многія и сложныя предварительныя работы, въ слѣдствіе чего признано было необходимымъ образовать особыя временныя установленія, на которыя эти работы и были возложены. Такими установленіями являются временные губернскіе комитеты и особыя временныя уѣздныя коммиссіи; но, затѣмъ, мѣстное руководительство по введенію въ дѣйствіе положенія о земскихъ учрежденіяхъ было возложено также и на губернаторовъ; общее же наблюденіе за всѣмъ этимъ дѣломъ было поручено министру внутреннихъ дѣлъ. Когда предварительныя работы были окончены, когда былъ организованъ личный составъ новыхъ установленій, временные комитеты и коммиссіи были закрыты и новыя земскія учрежденія начали свою дѣятельность. Просуществовавши четверть вѣка на основаніи положенія 1864 года, земскія учрежденія подверглись значительному переустройству въ 1890 году. Поэтому, чтобы надлежащимъ образомъ понять

современную организацію земскихъ учрежденій, необходимо разсматривать земское положеніе 1890 года сравнительно съ положеніемъ 1864 года.

Земскія учрежденія въ Россіи раздѣляются на губернскія и уѣздныя, при чемъ населеніе губерніи, какъ и населеніе уѣзда, выступаютъ въ качествѣ земскихъ юридическихъ лицъ, дѣйствующихъ при помощи губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній и губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ.

Для завѣдыванія дѣлами общественнаго управленія въ каждомъ уѣздѣ, гдѣ введены земскія учрежденія, образовано въ качествѣ распорядительнаго учрежденія, *уѣздное земское собраніе*, состоящее изъ представителей мѣстнаго населенія, называемыхъ гласными. Положеніемъ 1864 года было опредѣлено прежде всего особымъ росписаніемъ общее число гласныхъ, долженствовавшихъ входить въ составъ того или другаго земскаго собранія. Коммиссія, работавшая по устройству земскихъ учрежденій, высказывала по этому поводу слѣдующія соображенія: „число гласныхъ земскаго собранія должно быть достаточно велико, для того чтобы всѣ интересы уѣзда, въ большей или меньшей степени, могли имѣть своихъ представителей въ земскомъ собраніи и чтобы общественное мнѣніе могло выразиться въ собраніи самостоятельно и независимо“ [1]). При этомъ коммиссія полагала, что составъ собраній, удовлетворяя этой цѣли, могъ бы быть ограниченъ приблизительно 30—60 гласными, смотря по количеству населенія уѣзда и по большей или меньшей массѣ его интересовъ. Если maximum числа гласныхъ, принятый положеніемъ 1864 года, и стоитъ нѣсколько выше цифры, предположенной коммиссіей, то все же надо признать, что, въ общемъ, предложенія коммиссіи были приняты, только принципъ соотвѣтствія числа гласныхъ съ числомъ мѣстнаго населенія, высказанный коммиссіей, не получилъ осуществленія. Это послѣднее обстоятельство объясняется тѣмъ, что общее число гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ должно было обусловливаться тѣми основаніями, которыя приняты положеніемъ 1864 года для опредѣленія

---

[1]) Труды коммиссіи о губ. и уѣзд. учрежденіяхъ ч. II. кн. II. 38—39. изд. I-е.

числа гласныхъ отъ каждой изъ трехъ избирательныхъ группъ —уѣздныхъ землевладѣльцевъ, представителей городскаго населенія и представителей отъ сельскихъ обществъ. Основанія эти неодинаковы: число гласныхъ отъ землевладѣльцевъ было опредѣлено сообразно количеству принадлежавшей имъ земли, полагая одного гласнаго на каждыя двѣ тысячи высшихъ или указныхъ душевыхъ надѣловъ, или на каждыя три тысячи среднихъ душевыхъ надѣловъ. Число гласныхъ отъ сельскаго населенія опредѣлялось также количествомъ находившейся въ его пользованіи земли, полагая одного гласнаго на каждые шесть тысячъ среднихъ душевыхъ участковъ; наконецъ, число гласныхъ отъ городовъ было обусловлено количествомъ находившихся въ городѣ домовладѣльцевъ, полагая одного гласнаго на триста домовладѣльцевъ, въ городахъ же съ населеніемъ менѣе десяти тысячъ—на двѣсти. На основаніи этихъ соображеній и была составлена для всѣхъ уѣздовъ роспись числа гласныхъ отъ каждаго изъ вышеупомянутыхъ разрядовъ уѣзднаго населенія. Роспись эта просуществовала безъ всякихъ измѣненій до 1890 года. Изъ нея видно, что наибольшее число гласныхъ было опредѣлено отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ; въ весьма многихъ случаяхъ число гласныхъ отъ нихъ было равно общему числу гласныхъ отъ двухъ другихъ группъ уѣзднаго населенія. Въ этомъ нельзя не видѣть стремленія законодателя дать въ земскихъ собраніяхъ преимущество именно землевладѣльцамъ; такова, дѣйствительно и была цѣль законодателя; по крайней мѣрѣ, въ трудахъ коммиссіи по устройству земскихъ учрежденій мы находимъ объясненіе именно въ этомъ смыслѣ; такъ, коммиссія заявляла: „нельзя было упустить изъ виду, при назначеніи числа гласныхъ, избираемыхъ каждымъ изъ отдѣловъ уѣзднаго населенія, что при первомъ и совершенно новомъ еще опытѣ установленія мѣстнаго представительства необходимо дать нѣкоторый перевѣсъ въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраній классу болѣе образованному и развитому, до извѣстной степени пользовавшемуся и доселѣ политическими правами и уже нѣсколько опытному въ гражданской жизни“. Подъ этимъ классомъ разумѣется здѣсь, главнымъ образомъ, дворянское сословіе; коммиссія, какъ извѣстно, предлагала даже установить для землевладѣльцевъ недворянъ вдвое болѣе высокій цензъ, чѣмъ для дворянъ; но это предложеніе не прошло законодательнымъ порядкомъ.

Всѣ уѣздные землевладѣльцы, кто бы они ни были, призывались на одинаковыхъ правахъ къ участію въ общественномъ земскомъ управленіи, такъ что даже и крестьяне собственники, удовлетворявшіе условіямъ ценза, могли участвовать для выбора гласныхъ въ избирательномъ собраніи уѣздныхъ землевладѣльцевъ; только что все же число гласныхъ отъ этого избирательнаго собранія было установлено большее, нежели отъ другихъ. Какъ бы ни казалась намъ несовершенною такая организація, она все же была исторически вполнѣ послѣдовательною. Законодательство въ теченіи вѣковъ имѣло дѣло съ сословіями; существованіе ихъ признавалось въ эпоху реформъ, какъ признается и теперь; вотъ почему, замѣна сословнаго начала цензовымъ не могла быть проведена вполнѣ и земское представительство, основанное на началахъ ценза, сохранило на себѣ все же весьма замѣтный сословный оттѣнокъ; такимъ образомъ, законодательство сочло необходимымъ, а главное съумѣло комбинировать два различныхъ принципа —принципъ стараго сословнаго представительства и принципъ представительства новаго, цензоваго. Отсюда, далѣе, само собою уже слѣдуетъ, что комбинація эта характеризовала собою лишь переходное состояніе и что съ теченіемъ времени начало ценза должно вытѣснить начало сословное, чтобы въ послѣдствіи, въ свою очередь, уступить свое мѣсто новому началу, характеризующему собою высшую ступень гражданскаго развитія — началу полной гражданской равноправности. Что этотъ путь не легокъ и что до достиженія послѣдней стадіи еще далеко, свидѣтельствуетъ изданіе въ 1890 году новаго земскаго положенія, возвращающаго земскую организацію ближе къ первой стадіи, хотя и неустраняющаго начала ценза.

По положенію 1890 года въ каждомъ уѣздѣ для избранія гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія созываются черезъ три года по прежнему три избирательныхъ собранія, но характеръ этихъ собраній существенно измѣнился; такими собраніями являются: первое избирательное собраніе, въ которомъ участвуютъ дворяне-потомственные и личные; второе избирательное собраніе, заключающее въ себѣ всѣхъ прочихъ лицъ, удовлетворяющихъ указаннымъ въ законѣ условіямъ, а также представителей разнаго рода юридическихъ лицъ, обложенныхъ сборами въ пользу земства. Третьимъ избирательнымъ собра-

ніемъ служатъ волостные сходы [1]). Въ особомъ росписаніи [2]) опредѣлено, какое число гласныхъ должно быть избрано каждымъ избирательнымъ собраніемъ. Сравнивая избирательныя собранія по положенію 1890 года съ таковыми же собраніями по положенію 1864 года, мы видимъ, что произведены значительныя измѣненія въ смыслѣ приданія избирательнымъ собраніямъ сословнаго характера, при чемъ значеніе дворянскаго сословія еще болѣе усилено. Въ первомъ избирательномъ собраніи участвуютъ только дворяне; число избираемыхъ ими гласныхъ обыкновенно превышаетъ число гласныхъ, избираемыхъ двумя другими избирательными группами вмѣстѣ взятыми; такимъ путемъ законодательство обезпечиваетъ большинство въ земскихъ собраніяхъ за дворянскимъ сословіемъ. Присоединеніе въ первомъ избирательномъ собраніи къ потомственнымъ дворянамъ еще и личныхъ дворянъ едвали можетъ имѣть сколько нибудь замѣтное вліяніе на внутренній составъ собраній; число личныхъ дворянъ, удовлетворяющихъ условіямъ экономическаго ценза, обыкновенно очень незначительно; кромѣ того, личное дворянство, получаемое лишь на государственной службѣ, имѣетъ слишкомъ мало общаго съ дворянствомъ потомственнымъ, не предоставляя тѣхъ преимуществъ, какія даетъ послѣднее; вотъ почему, съ точки зрѣнія положенія 1890 года, было бы послѣдовательнѣе личныхъ дворянъ отнести ко второму избирательному собранію; здѣсь, среди представителей, главнымъ образомъ, торгово-промышленнаго класса они могли бы выдвинуться благодаря своему служебному положенію и образовательному цензу; между тѣмъ какъ въ дворянской коллегіи они являются величиной совершенно незамѣтною. Такимъ образомъ, первое избирательное собраніе по положенію 1890 года является значительно сокращеннымъ собраніемъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по положенію 1864 г., такъ какъ изъ него исключены всѣ лица недворянскаго сословія. Отсюда мы видимъ, что первое избирательное собраніе по дѣйствующему закону является совершенно ничтожнымъ въ численномъ отношеніи, по количеству же выбираемыхъ

---

[1]) Полож. о губ. и уѣз. зем. учр. изд. 1892 г. ст. 15 и 28.

[2]) ibid. прилож. къ ст. 14.

имъ гласныхъ— въ среднемъ 17 человѣкъ на уѣздъ—оно стоитъ въ исключительно привиллегированномъ положеніи; это было бы понятно и цѣлесообразно лишь въ томъ случаѣ, когда дворянское сословіе представляло бы собою наиболѣе многочисленный классъ уѣзднаго населенія и когда интересы его были бы требующими наибольшаго представительства; такъ какъ на самомъ дѣлѣ этого нѣтъ, то сословный и привиллегированный характеръ перваго избирательнаго собранія объясняется просто стремленіемъ поддержать значеніе дворянскаго сословія въ мѣстной жизни, стремленіемъ, въ основаніи котораго лежатъ историческія традиціи.

Второе избирательное собраніе, избирающее на весь уѣздъ въ среднемъ едва четырехъ гласныхъ, гораздо болѣе многочисленно, нежели первое, почему законъ и предусматриваетъ [1]) случай раздѣленія его на отдѣленія; въ среднемъ такихъ отдѣленій не можетъ быть болѣе четырехъ, такъ какъ даже и въ этомъ случаѣ каждому отдѣленію пришлось бы выбирать не болѣе одного гласнаго. Второе избирательное собраніе также не соотвѣтствуетъ собранію городскихъ избирателей по положенію 1864 года, потому что въ составъ его входятъ, помимо городскихъ избирателей, и всѣ тѣ уѣздные, которые не принадлежатъ къ дворянскому сословію, удовлетворяютъ условіямъ хозяйственнаго и нравственнаго ценза и которые по положенію 1864 года входили въ собраніе уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Сюда же входятъ представители юридическихъ лицъ, входившіе ранѣе также въ собраніе уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Уполномоченные отъ духовенства, а равно и лица, участвовавшія въ избирательныхъ собраніяхъ на основаніи оборотовъ ихъ производства (не менѣе шести тысячъ ежегодно), по положенію 1890 года не пользуются избирательными правами. Второе собраніе по новому положенію вовсе не является городскимъ; въ него могутъ входить, какъ сказано, и жители уѣзда; по положенію 1864 года горожане могли участвовать въ своемъ избирательномъ собраніи на основаніи, между прочимъ, купеческихъ свидѣтельствъ, а цѣнность имущества, дающая право участвовать въ томъ же собраніи, опредѣлялась не выше 3000 рублей, а въ нѣкоторыхъ

[1]) ibid. ст. 30.

малонаселенныхъ городахъ она спускалась до 500 рублей; по новому же положенію между уѣздомъ и городомъ не проведено въ этомъ отношеніи никакого различія, въ слѣдствіе чего значительная часть городскихъ выборщиковъ должна была лишиться избирательнаго права.

Наконецъ, третье избирательное собраніе—крестьянское, узбираетъ на уѣздъ въ среднемъ девять человѣкъ. По положенію 1864 года крестьяне, принадлежавшіе, по характеру землевладѣнія, къ составу сельскихъ обществъ, пользовались правомъ избирать гласныхъ, въ опредѣленномъ числѣ—нѣсколько большемъ, нежели по дѣйствующему закону. Въ видахъ осуществленія такого права, должны были составляться особаго рода избирательныя собранія изъ лицъ, выбранныхъ волостными сходами въ количествѣ, не превышавшемъ одну треть общаго числа лицъ, имѣвшихъ право по закону участвовать въ волостныхъ сходахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ ставилъ условіе, чтобы отъ каждаго сельскаго общества находилось въ средѣ выборщиковъ не менѣе одного представителя. Такъ какъ образовать на цѣлый уѣздъ одно собраніе выборщиковъ представлялось крайне затруднительнымъ, то законъ предоставлялъ губернскимъ правленіямъ право составлять нѣсколько избирательныхъ собраній, по мировымъ участкамъ или по станамъ, смотря по мѣстнымъ удобствамъ. Каждое такое собраніе избирало соотвѣтствующее число гласныхъ подъ непосредственнымъ руководствомъ мировыхъ судей.

По положенію 1890 года двустепенность выборовъ была уничтожена; избирательными собраніями являются непосредственно волостные сходы, избирающіе каждый по одному лицу; однако, въ наиболѣе населенныхъ волостяхъ могутъ быть избираемы сходами съ разрѣшенія губернскаго присутствія и по два лица въ тѣхъ именно случаяхъ, когда число волостей въ уѣздѣ не превышаетъ опредѣленнаго росписаніемъ числа гласныхъ. Обратный случай закономъ не предусматривается, т. е. какимъ путемъ избираются гласные отъ сельскихъ обществъ, если число волостей больше положеннаго числа гласныхъ; конечно, опредѣленіе этого было бы излишнимъ, если бы число гласныхъ отъ сельскихъ обществъ нигдѣ не было бы опредѣлено меньше, чѣмъ число волостей; на самомъ дѣлѣ, однако, есть много уѣздовъ, гдѣ число волостей превосходитъ число гласныхъ отъ крестьянъ, назначенное по

росписанію. Такимъ образомъ, оказывается, что въ такихъ уѣздахъ нѣкоторое число избираемыхъ волостными сходами лицъ не попадаетъ въ число гласныхъ. Обстоятельство это легко объясняется тѣмъ, что волостные сходы избираютъ только кандидатовъ въ гласные и уже губернаторъ, по своему усмотрѣнію, утверждаетъ изъ числа избранныхъ положенное по росписанію число гласныхъ. Всѣ остальныя избранныя лица заступаютъ гласныхъ, по установленной губернаторомъ очереди, въ тѣхъ случаяхъ, когда гласные выбываютъ до окончанія трехлѣтняго срока [1]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что и порядокъ избранія гласныхъ отъ крестьянъ также существенно измѣненъ положеніемъ 1890 года. По ст. 26 этого положенія крестьяне, принадлежащіе къ составу сельскихъ обществъ, не могутъ участвовать въ первыхъ двухъ избирательныхъ собраніяхъ; по положенію 1864 года крестьяне собственники, хотя бы и принадлежавшіе къ сельскимъ обществамъ, могли участвовать въ собраніи уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если удовлетворяли условіямъ ценза. Положеніе 1890 года такимъ образомъ ограничиваетъ избирательныя права крестьянъ. Однако, изъ буквальнаго смысла 26 ст. слѣдуетъ, что въ первомъ и второмъ избирательныхъ собраніяхъ не участвуютъ крестьяне, принадлежащіе только къ составу сельскихъ обществъ; слѣдовательно, крестьяне приписанные къ волостямъ какъ будто бы не лишены права участвовать по крайней мѣрѣ во второмъ, т. е. недворянскомъ избирательномъ собраніи.

Изъ всего вышеизложеннаго видно, что положеніе 1890 года, организуя избирательныя собранія, стремится придать первому и третьему избирательному собранію исключительно сословный характеръ. Это подтверждается и ст. 38 этого положенія, опредѣляющей, что избирательныя собранія могутъ избирать въ гласные только лицъ, имѣющихъ право голоса въ томъ самомъ собраніи, въ которомъ производятся выборы. Слѣдовательно дворянское избирательное собраніе выбираетъ только дворянъ. Что касается волостныхъ сходовъ, то законъ ничего не говоритъ о томъ, имѣютъ ли они право избирать лицъ,

---

[1]) Ibid. ст. 51.

непринадлежащихъ къ составу волостныхъ сходовъ; по духу новаго законодательства надо думать, что вопросъ долженъ быть рѣшенъ отрицательно. Напротивъ, положеніе 1864 года рѣшало этотъ вопросъ утвердительно, предоставляя крестьянскому сословію право выбирать въ гласные и членовъ избирательнаго съѣзда землевладѣльцевъ. Второе избирательное собраніе, какъ бы вопреки общему духу положенія 1890 года, не носитъ сословнаго характера, представляя собою собраніе разночинцевъ; здѣсь участвуютъ и уѣздные землевладѣльцы недворяне, и представители торгово-промышленнаго класса и всѣ вообще лица, удовлетворяющіе указаннымъ въ законѣ условіямъ ценза, возраста и неопороченнаго поведенія.

Посмотримъ теперь, каковы именно тѣ условія, которыя установляетъ законъ, опредѣляя избирательныя права. Положеніе 1864 года установляло для участія въ избирательномъ собраніи уѣздныхъ землевладѣльцевъ и въ избирательномъ собраніи городскихъ выборщиковъ неодинаковыя условія. Владѣніе землей въ количествѣ отъ 200 до 800 десятинъ; владѣніе другимъ недвижимымъ имуществомъ, цѣною не ниже 15 тысячъ рублей, владѣніе промышленнымъ заведеніемъ съ годовымъ оборотомъ не ниже шести тысячъ руб.—вотъ условія участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Напротивъ, въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ можно было участвовать на основаніи: купеческихъ свидѣтельствъ, на основаніи владѣнія промышленнымъ заведеніемъ съ годовымъ оборотомъ въ шесть тыс. руб., наконецъ, на основаніи владѣнія недвижимою собственностью, оцѣненною для взиманія налога отъ 500 до 3000 рублей, смотря по населенію города. Положеніе 1890 года уравниваетъ условія активнаго права выборовъ въ двухъ первыхъ избирательныхъ собраніяхъ, оставляя норму какъ земельнаго, такъ и другаго имущества почти въ неизмѣненномъ видѣ сравнительно съ положеніемъ 1864 года; только земельная норма нѣсколько понижена, при томъ далеко не во всѣхъ уѣздахъ. Кромѣ того, какъ замѣчено уже выше, право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ на основаніи оборотовъ промышленныхъ заведеній совсѣмъ уничтожено. Изъ сдѣланнаго сопоставленія, такимъ образомъ, явствуетъ, что для уѣздныхъ землевладѣльцевъ норма ценза нѣсколько понижена, хотя и не вездѣ; для уѣздныхъ владѣльцевъ другаго недвижимаго имущества она осталась въ прежнемъ видѣ

(15 тыс. руб.); для горожанъ она значительно повышена, для большихъ городовъ въ 5 разъ; для городовъ съ населеніемъ отъ 2 до 10 тыс. въ 15 разъ и для всѣхъ прочихъ маленькихъ городовъ въ 30 разъ. Такимъ путемъ, положеніе 1890 года, почти совершенно исключаетъ маленькіе города отъ участія въ земскомъ управленіи, такъ какъ во многихъ уѣздныхъ городахъ очень трудно найти недвижимыя имущества, которыя были бы оцѣнены для взиманія земскаго сбора не ниже пятнадцати тысячъ рублей. Нѣкоторымъ коррективомъ здѣсь является организація избирательныхъ съѣздовъ для владѣльцевъ имущества, не достигающаго установленной нормы.

Какъ положеніе 1864 года, такъ и положеніе 1890 года организуютъ избирательные съѣзды для владѣльцевъ сравнительно небольшихъ имуществъ, чѣмъ и открывается для этихъ лицъ возможность принять участіе въ земскомъ управленіи. Между обоими положеніями обнаруживается и въ данномъ отношеніи существенная разница. По положенію 1864 года существовали только предварительные съѣзды мелкихъ землевладѣльцевъ, въ составъ которыхъ входили всѣ тѣ лица и учрежденія, размѣръ земельныхъ владѣній которыхъ достигалъ 20-й доли полной нормы земскаго земельнаго ценза (отъ 200 до 800 десят.). Упомянутые съѣды избирали уполномоченныхъ, число которыхъ опредѣлялось именно размѣромъ установленной для уѣзда земельной нормы, полагая одного уполномоченнаго на означенную норму; такъ, если такою нормою было установлено 200 десят. земли, то на каждыя 200 десятинъ предварительный съѣздъ избиралъ одного уполномоченнаго; если величина земельнаго владѣнія всѣхъ мелкихъ землевладѣльцевъ, съѣхавшихся на предварительный съѣздъ опредѣлялась, напр. въ 2000 десятинъ, то съѣздъ могъ избирать 10 уполномоченныхъ въ съѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Въ составъ земскихъ избирательныхъ съѣздовъ по положенію 1890 года входятъ какъ землевладѣльцы, имѣющіе на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія землю въ размѣрѣ не менѣе одной десятой доли установленной нормы (отъ 125 до 800 десят.), такъ и владѣльцы другаго недвижимаго имущества, оцѣненнаго для взиманія земскаго сбора не ниже тысячи пяти сотъ рублей (1). Отсюда мы видимъ, что

1) Ibid. ст. 24.

положеніе 1890 года отчасти расширяетъ кругъ лицъ, имѣющихъ право участвовать въ выборѣ уполномоченныхъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ создаетъ возможность образованія болѣе многолюдныхъ избирательныхъ собраній, отчасти создаетъ условія, порождающія какъ разъ обратные результаты. Первое достигается тѣмъ, что въ съѣздахъ уполномоченныхъ участвуютъ не одни землевладѣльцы, какъ то было по положенію 1864 г., но и владѣльцы другаго недвижимаго имущества; послѣднее тѣмъ, что размѣръ земельнаго владѣнія, дающій право участвовать въ съѣздѣ уполномоченныхъ, увеличивается вдвое, такъ какъ вмѣсто прежней двадцатой доли полнаго ценза установляется десятая доля. Такимъ образомъ, новый законъ создаетъ нѣкоторый ущербъ для землевладѣльцевъ, лишая нѣкоторыхъ изъ нихъ земскихъ избирательныхъ правъ и разширяетъ избирательныя права торгово-промышленнаго класса и вообще владѣльцевъ неземельнаго недвижимаго имущества. Однако, существенная разница между обоими земскими положеніями обнаруживается еще болѣе въ томъ, что съѣзды для выбора уполномоченныхъ раздѣляются по положенію 1890 года, подобно самимъ избирательнымъ собраніямъ, на два разряда—дворянскіе и недворянскіе. Положеніе 1864 года ничего подобнаго не допускало. Мало того, въ 1868 году было даже разъясненіе министра внутреннихъ дѣлъ, заявлявшее, что „при выборѣ уполномоченныхъ въ землевладѣльческій съѣздъ, собравшіеся для сего на предварительный съѣздъ мелкіе землевладѣльцы не должны раздѣляться на категоріи—по сословіямъ и самый выборъ уполномоченныхъ долженъ быть производимъ безъ различія принадлежности подвергшагося избранію кандидата къ тому или другому сословію“ (1).

До сихъ поръ мы имѣли въ виду лишь условія экономического ценза; но для личнаго участія въ выборахъ какъ гласныхъ, такъ и уполномоченныхъ требуется, кромѣ того: 1) подданство, 2) двадцатипятилѣтній возрастъ; 3) принадлежность къ мужескому полу и 4) неопороченное поведеніе. Что касается послѣдняго, то положеніе 1890 года къ числу такого

---

1) Разъясненіе министра внутреннихъ дѣлъ отъ 23 марта 1868 г., за № 6630.

рода, поведенія относитъ и не нахожденіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи, о чемъ не было упомянуто въ положеніи 1864 года; за этой добавкой, новое положеніе представляетъ въ данномъ отношеніи простую перепечатку прежняго, такъ какъ имъ перечисляются тѣ же разряды лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, какіе перечисляетъ и положеніе 1864 года; сюда относятся: 1) подвергшіеся суду за преступленія и проступки, влекущіе за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за преступленія, предусмотрѣнныя въ ст. 169—177 уст. о наказ. налагаемыхъ мировыми судьями, когда они судебными приговорами не оправданы; 2) отрѣшенные отъ должности—въ теченіи трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія; 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по вышеуказаннымъ преступленіямъ; 4) подвергшіеся несостоятельности, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій къ которымъ они принадлежатъ [1]). Помимо того, законъ устраняетъ изъ избирательныхъ собраній нѣкоторые разряды должностныхъ лицъ, собственно въ видахъ огражденія самостоятельности выборовъ; таковы чины полиціи и прокурорскаго надзора, губернаторъ, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатой; по положенію 1864 года къ числу такихъ лицъ принадлежали также члены губернскихъ правленій, на что въ положеніи 1890 г. указаній не имѣется; но зато послѣднее положеніе устраняетъ отъ выборовъ въ избирательныхъ собраніяхъ священно и церковно служителей христіанскихъ исповѣданій и крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ, о чемъ, въ свою очередь, не упоминалось въ положеніи 1864 года. Напротивъ, въ положеніи 1864 г. содержалось постановленіе, по которому крестьяне, помимо своихъ избирательныхъ собраній, могли участвовать въ избирательныхъ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если удовлетворяли всѣмъ установленнымъ условіямъ; [2]) священнослужители также пользовались избирательными правами [3]).

---

[1]) Ibid. ст. 27.

[2]) Полож. 1864 г. примѣч. къ ст. 23.

[3]) Ibid. ст. 23. п. 4.

Что касается пассивнаго права выбора, т. е. права быть избираемымъ въ земскіе гласные, то законъ для этого не ставитъ какихъ либо особыхъ условій; по правилу, всѣ лица, пользующіеся активнымъ правомъ выбора, пользуются и пассивнымъ, т. е. участники каждаго избирательнаго собранія могутъ быть выбираемы въ гласные отъ той же категоріи.

Такимъ образомъ, въ составъ уѣзднаго земскаго собранія входятъ гласные, въ опредѣленномъ особымъ росписаніемъ числѣ и по условіямъ вышеизложеннымъ, избранные въ особыхъ собраніяхъ представителями трехъ группъ мѣстнаго населенія. Но, кромѣ гласныхъ въ собственномъ смыслѣ слова, въ земскомъ собраніи участвуютъ и другія лица; по положенію 1864 года сюда принадлежали представители вѣдомствъ—государственныхъ имуществъ и удѣльнаго—въ числѣ, опредѣляемомъ пространствомъ казенныхъ и удѣльныхъ земель. Положеніе 1890 года увеличиваетъ число лицъ, участвующихъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ помимо выборовъ, присоединяя сюда депутата отъ духовнаго вѣдомства и городскаго голову губернскаго или уѣзднаго города по принадлежности.

Въ составъ губернскаго земскаго собранія входятъ также двѣ категоріи лицъ: гласные, избираемые въ опредѣленномъ числѣ уѣздными земскими собраніями и лица, участвующіе внѣ зависимости отъ выборовъ, куда по положенію 1864 года принадлежали только управляющіе казенными палатами и удѣльными которыми, по новому же положенію сюда присоединены уѣздные предводители дворянства, а гдѣ не производится дворянскихъ выборовъ — предсѣдатели уѣздныхъ съѣздовъ и кромѣ того депутаты отъ духовнаго вѣдомства, если послѣднее признаетъ это необходимымъ. Присутствіе въ земскихъ собраніяхъ представителей казеннаго, удѣльнаго и духовнаго вѣдомствъ оправдывается тѣмъ, что въ собственности или пользованіи этихъ вѣдомствъ могутъ находиться имущества, обложенныя земскимъ сборомъ. Присутствіе же предводителей дворянства не имѣетъ для себя подобнаго основанія и объясняется стремленіемъ законодателя еще болѣе усилить значеніе дворянскаго элемента въ земскихъ собраніяхъ. Положеніе 1890 года установляетъ для этой цѣли то, что можно назвать сословно—служебнымъ Virilstimme (право голоса безъ выборовъ).

Разсмотрѣніе системы выборовъ и организаціи земскихъ собраній должно приводить насъ къ заключенію, что положеніе 1890 года имѣло въ виду увеличить значеніе сословно—родоваго начала въ земской организаціи на счетъ цензоваго; такое стремленіе должно было необходимо привести въ то же время къ ослабленію связи между земскими элементами, разъединить и раздробить земство на его составныя части. Проведенныя измѣненія, повидимому, не вполнѣ согласуются съ началами историческаго развитія у насъ земской организаціи. Мы видѣли, что земскіе элементы начинаютъ участвовать въ управленіи въ разрозненномъ и дезорганизованномъ состояніи и что понадобилось болѣе полустолѣтія для того, чтобы они сплотились въ одно цѣлое и образовали изъ себя земство. Если, въ частности, упомянутыя измѣненія увеличиваютъ значеніе дворянскаго сословія въ управленіи, то и въ этомъ также трудно уловить желаніе слѣдовать указаніямъ исторіи. Дворянское сословіе, въ качествѣ служилаго, оказало государству несомнѣнно великую услугу въ періодъ административнаго строенія государства; но уже со временъ Петра I эта роль дворянства de facto кончилась и съ тѣхъ поръ оно превращалось постепенно изъ служилаго въ земское, землевладѣльческое, и, какъ таковое, принимало участіе въ государственномъ управленіи, что въ особенности, обнаружилось въ эпоху Екатерины II. Вошедши въ составъ земства, оно слилось въ правовомъ отношеніи съ остальнымъ населеніемъ и лишь искуственныя мѣры дѣлали его положеніе еще до извѣстной степени привиллегированнымъ. Въ свое время дворянское сословіе было единственно образованное, сравнительно конечно, и слѣдовательно единственно способное принимать, въ качествѣ земскаго элемента, участіе въ государственномъ управленіи; таково было положеніе дѣлъ именно въ екатерининскую эпоху; но съ тѣхъ поръ, въ теченіи болѣе нижели трехъ четвертей вѣка, образованіе сдѣлало огромные успѣхи, обязанные, главнымъ образомъ, университетамъ и развитію прессы. Оно распространилось по всѣмъ слоямъ населенія, всюду выработывая людей способныхъ возвышаться отъ будничныхъ частныхъ интересовъ до пониманія нуждъ и интересовъ общественныхъ, способныхъ, слѣдовательно, принимать дѣятельное участіе въ дѣлахъ земскаго управленія. Такимъ образомъ, дворянское сословіе перестало занимать то исключи-

тельное положеніе, благодаря которому оно пользовалось преимуществами въ сферѣ управленія. На сколько ранѣе эти преимущества были естественны, т. е. согласны съ условіями жизни, на столько теперь оказываются искусственными.

Послѣ разсмотрѣнія организаціи земскихъ собраній перейдемъ къ расмотрѣнію порядка ихъ дѣятельности и ихъ компетенціи.

Какъ уѣздныя, такъ и губернскія земскія собранія имѣютъ ежегодно одну очередную сессію, причемъ уѣздныя предшествуютъ губернскимъ, будучи отнесены по самому закону на октябрь мѣсяцъ, тогда какъ послѣднія должны быть созываемы въ декабрѣ. Хотя сроки сессій и опредѣлены, какъ сказано, въ законѣ, однако земскія собранія не могутъ собираться сами, но должны быть созываемы земскими управами, съ разрѣшенія губернатора. Сессія уѣздныхъ собраній продолжается десять дней, сессія губернскихъ—двадцать. Отсрочка сессій находится въ зависимости отъ министра внутреннихъ дѣлъ, продленіе же сессій сверхъ указаннаго срока зависитъ отъ усмотрѣнія губернатора; законъ не установляетъ никакого въ этомъ отношенія maximum'а говоря что „сроки эти могутъ быть продолжены губернаторомъ въ *мѣрѣ дѣйствительной надобности*. Съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ созываются чрезвычайныя земскія собранія, которыя въ исключительныхъ обстоятельствахъ, напр. во время народныхъ бѣдствій или войны, могутъ созываться и властью губернатора. Предсѣдательствуютъ въ собраніяхъ предводители дворянства, предсѣдатели уѣздныхъ съѣздовъ и лица особо для того назначенныя. Для законности засѣданій земскихъ собраній положеніе 1864 года требовало присутствія по крайней мѣрѣ одной трети всего числа гласныхъ, избранныхъ на трехлѣтіе, считая, однако, въ томъ числѣ и членовъ отъ казеннаго и удѣльнаго вѣдомствъ и опредѣляя, что число гласныхъ въ засѣданіи во всякомъ случаѣ не должно быть менѣе десяти, а для избранія мировыхъ судей менѣе двѣнадцати [1]). Положеніе 1890 года требуетъ уже для законности засѣданія не менѣе половины числа гласныхъ, опредѣленнаго

[1]) Полож. 1864 г. ст. 42.

росписаніемъ. Отсюда видимъ, что новое положеніе не только увеличиваетъ число членовъ, необходимое для законности засѣданія, но и установляетъ новое основаніе для опредѣленія законнаго состава земскаго собранія, говоря, что требуется не менѣе половины всего числа, опредѣленнаго въ росписаніи. До изданія новаго положенія земская практика должна была пользоваться сенатскимъ разъясненіемъ, по которому для опредѣленія законности засѣданія принималось во вниманіе не то число гласныхъ, которое положено по росписанію, но то которое было дѣйствительно избрано [1]). Разница здѣсь довольно существенная и нельзя сказать, чтобы новое земское положеніе было строго послѣдовательнымъ. Въ самомъ дѣлѣ, цѣлый рядъ статей [2]) этого положенія говоритъ о томъ, что избирательное собраніе должно выбрать не менѣе двухъ третей положеннаго по росписанію числа гласныхъ и что только при избраніи меньшаго числа гласныхъ назначаются новые выборы, или же продолжаются полномочія гласныхъ прежняго состава, или, наконецъ, все завѣдываніе земскими дѣлами ввѣряется предсѣдателю и членамъ земской управы, назначеннымъ на трехлѣтній срокъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, законъ, хотя и установляетъ опредѣленное число гласныхъ для каждаго земскаго собранія, но не требуетъ избранія непремѣнно всего этого числа, довольствуясь двумя третями; между тѣмъ, при опредѣленіи законнаго состава засѣданій земскаго собранія онъ принимаетъ во вниманіе уже число, установленное въ росписаніи, при чемъ минимальное число 10 допускается только для тѣхъ собраній, для которыхъ по росписанію назначено менѣе 20 гласныхъ. Такимъ путемъ, законный составъ земскаго собранія, число гласныхъ котораго по росписанію опредѣлено въ 21 человѣкъ, долженъ быть по крайней мѣрѣ въ 11 человѣкъ, но если бы число гласныхъ дѣйствительно избранныхъ равнялось только двумъ третямъ числа назначеннаго по росписанію, тогда все число ихъ было бы только 14; слѣдовательно, неявка четверыхъ гласныхъ дѣлала бы собраніе уже незакон-

---

[1]) Указъ правит. сената 5 ноября 1871 года.

[2]) ст. 42, 45, 49, 50, 53.

нымъ. Въ качествѣ коррективa законъ устанавливаетъ обязательность посѣщенія гласными земскихъ собраній; безъ уважительныхъ причинъ, говоритъ законъ, никто изъ гласныхъ не можетъ уклоняться отъ присутствованія въ земскихъ собраніяхъ. Уважительными причинами признаются: прекращеніе сообщеній, болѣзненное состояніе, препятствующее выѣзду изъ мѣста жительства, тяжкая болѣзнь или смерть кого либо изъ близкихъ родственниковъ или засвидѣтельствованныя въ установленномъ порядкѣ занятія по государственной службѣ. О причинѣ неявки въ собраніе гласный обязанъ извѣстить письменно предсѣдателя, который и доводитъ о томъ до свѣдѣнія собранія. Гласные, неявившіся въ собраніе безъ уважительныхъ причинъ, или же вовсе не приславшіе отзыва о своей неявкѣ, могутъ быть подвергнуты большинствомъ двухъ третей явившихся въ собраніе гласныхъ взысканіямъ: въ первый разъ замѣчанію отъ предсѣдателя земскаго собранія; во второй денежному взысканію не свыше 75 рублей и въ третій разъ, сверхъ такого же денежнаго взысканія, исключенію изъ земскаго собранія на время опредѣляемое самимъ собраніемъ, но во всякомъ случаѣ не далѣе какъ до слѣдующихъ выборовъ [1]). Отвѣтственность за неявку въ земское собраніе по стольку же можетъ быть признана цѣлесообразною, по скольку такою можетъ быть признана отвѣтственность вообще за неявку на службу. Большого практическаго значенія это постановленіе закона, однако, не имѣетъ; законъ, во первыхъ, легко обходится, а во вторыхъ, возможны и такого рода случаи, когда наложеніе взысканій за неявку становится юридически невозможнымъ. Такъ, если собраніе состоитъ изъ 14 гласныхъ и если въ засѣданіе не явится четверо безъ уважительныхъ причинъ, то наложеніе взысканія за неявку не можетъ быть осуществлено въ виду того, что взысканіе налагается самимъ собраніемъ, а это послѣднее въ данномъ случаѣ не имѣетъ законнаго состава и, слѣдовательно, не можетъ дѣлать никакихъ постановленій. Кромѣ того, и вообще слѣдуетъ сказать, что установленіе обязательнаго посѣщенія земскихъ собраній, нисколько не га-

[1]) Зем. пол. 1890 г. ст. 59—60. Улож. о наказ. ст. 1440/1.

рантируетъ дѣйствительнаго, т. е., активнаго участія въ земской дѣятельности. Принудительными мѣрами нельзя достигнуть многаго. Возвысить энергію земскихъ дѣятелей, возбудить ихъ интересъ къ дѣятельности, можно лишь установленіемъ въ сферѣ общественнаго управленія такихъ условій, при которыхъ мѣстное населеніе, въ лицѣ своихъ представителей, самостоятельно могло бы осуществлять свои заботы о мѣстныхъ интересахъ и нуждахъ.

Въ отношеніи порядка производства дѣлъ въ земскихъ собраніяхъ соблюдаются общія правила, изложенныя въ статьяхъ 179—200 общаго учрежденія губернскаго, касающіяся, главнымъ образомъ, власти предсѣдателя, порядка преній и отвѣтственности за нарушенія установленнаго порядка.

Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій относится: 1) завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными; 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства; 3) завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія; 4) содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земства дорогъ, дорожныхъ сооруженій, пристаней внѣ городскихъ поселеній; 5) устройство и содержаніе земской почты; 6) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ; 7) часть санитарная, медицинская и благотворительная; 8) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ и попеченіе о лучшемъ устроеніи селеній; 9) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями; 10) попеченіе о развитіи земледѣлія, торговли и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми и животными; 11) удовлетвореніе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; 12) дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учрежденій на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ [1]). Законъ дѣлаетъ и еще болѣе детальное перечисленіе предметовъ вѣдомства, съ распредѣленіемъ ихъ между уѣздными и губернскими земскими учрежденіями, при чемъ къ вѣдомству

[1]) Зем. пол. 1890 г. ст. 2.

послѣднихъ относятся дѣла, касающіяся всей губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ, къ вѣдомству уѣздныхъ тѣ, которыя касаются отдѣльнаго уѣзда [1]). Къ вопросамъ земской дѣятельности, не вошедшимъ въ вышеприведенное перечисленіе, относятся; производство выборовъ въ земскія должности, опредѣленіе порядка дѣятельности земскихъ исполнительныхъ органовъ и повѣрка ихъ дѣйствій, возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ и другихъ лицъ, представленіе заключеній по вопросамъ, предложеннымъ на обсужденіе собраній правительствомъ или губернскимъ начальствомъ, ходатайства. Изъ сказаннаго мы видимъ, что земское положеніе 1890 года очерчиваетъ кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій такъ же широко, какъ и положеніе 1864 года.

Всѣ сколько нибудь важные вопросы мѣстной жизни введены въ кругъ компетенціи земскихъ учрежденій.

Исполнительными органами въ области земскаго управленія являются *земскія управы*—уѣздныя и губернскія, состоящія изъ членовъ, избираемыхъ, въ количествѣ отъ двухъ до шести, соотвѣтствующими земскими собраніями и утверждаемыхъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ, какъ то надо сказать о предсѣдателяхъ губернскихъ земскихъ управъ, или губернаторомъ, что касается всѣхъ прочихъ лицъ, входящихъ въ состахъ земскихъ управъ. Старое положеніе ставило въ зависимость отъ усмотрѣнія самихъ земскихъ собраній опредѣленіе числа членовъ управъ въ указанныхъ закономъ предѣлахъ, между тѣмъ какъ новое положеніе допускаетъ по постановленію собранія увеличеніе числа членовъ управъ только до четырехъ; для увеличенія же до шести въ губ. зем. управѣ требуется уже разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ [2]). Предсѣдатели земскихъ управъ избираются такимъ же путемъ, какъ и члены. Существеннымъ нововведеніемъ положенія 1890 года служитъ здѣсь, однако, требованіе наличности права поступленія на государственную службу отъ лицъ, избираемыхъ въ предсѣдатели земскихъ управъ. Какъ пред-

---

[1]) ibid. ст. 3; 62, и 63 и 64.

[2]) ibid. ст. 96.

сѣдатели, такъ и члены земскихъ управъ считаются состоящими на государственной службѣ, но тѣ изъ членовъ, которые не пользуются правомъ на вступленіе въ государственную службу, въ чины не производятся, хотя и пользуются всѣми правами и преимуществами тѣхъ чиновъ, которые соотвѣтствуютъ классамъ ихъ должностей. По прослуженіи такими лицами въ должности члена управы не менѣе трехъ трехлѣтій, они могутъ быть представляемы губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ [1]). Отсюда, между прочимъ, слѣдуетъ, что земская служба можетъ открывать доступъ и на правительственную службу, такъ какъ съ полученіемъ чина всякое лицо получаетъ право поступленія на правительственную службу. Законъ предусматриваетъ, далѣе, случаи назначенія предсѣдателей и членовъ управъ правительствомъ; это именно тогда, когда не состоятся выборы или же избранные лица не будутъ утверждены правительствомъ; въ этихъ случаяхъ и оклады содержанія назначеннымъ лицамъ опредѣляются губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ не свыше однако средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности [2]). Вышеозначенныя постановленія, касающіяся организаціи земскихъ управъ, явились, очевидно, результатомъ желанія законодателя возвысить авторитетъ земскихъ учрежденій, усилить степень ихъ начальственной власти.

Земскія управы имѣютъ широкій кругъ вѣдомства. Дѣйствуя непрерывно, въ теченіи всего избирательнаго періода, они являются гораздо болѣе активными, нежели земскія собранія, органами земскаго управленія. Въ виду этого вовсе нельзя сказать, чтобы это были исключительно исполнительные органы. Земскія собранія дѣлаютъ постановленія болѣе или менѣе общаго характера, не опредѣляя многихъ потребностей, что входитъ, такимъ образомъ, въ область дѣятельности управъ; большинство постановленій земскихъ собраній основывается на данныхъ, разработываемыхъ управами. Слѣдующія указанія, содержащіяся въ ст. 97 земскаго положенія 1890 года, даютъ намъ понятіе о кругѣ вѣдомства земскихъ управъ. На нихъ возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія согласно съ зако-

[1]) ibid. ст. 124.

[2]) ibid. ст. 126.

нами и указаніями земскихъ собраній. Онѣ ведутъ текущія дѣла по земскому хозяйству, изыскиваютъ мѣры къ его улучшенію, дѣлаютъ, съ разрѣшенія губернатора, распоряженія о созваніи земскихъ собраній, собираютъ нужныя для этихъ послѣднихъ свѣдѣнія и исполняютъ ихъ постановленія. Уже отсюда видно, что дѣятельность управъ не только исполнительная, но, въ извѣстныхъ предѣлахъ, и распорядительная. Въ особености важное значеніе имѣетъ финансовая дѣятельность управъ: онѣ составляютъ проэкты земскихъ смѣтъ и раскладокъ, расходуютъ земскіе сборы, ведутъ иски по имущественнымъ дѣламъ земства, ревизуютъ подчиненныя ему лица и учрежденія и представляютъ отчеты о всей своей дѣятельности. Губернскія земскія управы въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ стоятъ выше уѣздныхъ и имѣютъ право давать послѣднимъ инструкціи, напр. въ отношеніи устройства путей сообщенія, удовлетворенія потребностей воинскаго и гражданскаго управленій, взаимнаго земскаго страхованія и проч. [1]).

Правила, опредѣляющія внутренній распорядокъ въ земскихъ управахъ, составляются соотвѣтствующими земскими собраніями. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, но если предсѣдатель найдетъ, что опредѣленіе большинства противно законамъ или же не согласно съ постановленіемъ земскаго собранія, то можетъ остановить исполненіе постановленія и представить дѣло губернатору, который долженъ передать его на разрѣшеніе губернскаго по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, предсѣдатель въ правѣ самъ принять мѣры, предоставленныя коллегіальному обсужденію управы, но обязанъ въ первое же засѣданіе управы довести о своихъ дѣйствіяхъ до ея свѣдѣнія [2]).

До сихъ поръ мы имѣли въ виду организацію земскихъ учрежденій, ихъ кругъ вѣдомства и порядокъ дѣятельности; но для опредѣленія ихъ административнаго значенія, намъ необходимо еще разсмотрѣть вопросъ о степени и предлахъ ихъ власти.

---

[1]) ibid. ст. 97.

[2]) ibid. ст. 100—101.

Главнѣйшими вопросами, подлежащими здѣсь нашему разсмотрѣнію, являются слѣдующіе: пользуются ли земскія учрежденія начальственною властію и въ какой степени? могутъ ли они быть признаны дѣйствительными органами управленія и каковы ихъ отношенія къ органамъ правительственнымъ?

Гасударственными учрежденіями или органами управленія называются такія учрежденія, которыя выполняютъ госуд. функціи по уполномочію отъ носителя верховной власти, благодаря чему и пользуются начальственною властью, т. е. имѣютъ право и средства заставить себѣ повиноваться частныхъ лицъ. Подходятъ ли подъ эту категорію учрежденій учрежденія земскія? Вопросъ этотъ долженъ быть разсмотрѣнъ особо для земскихъ учрежденій по положенію 1864 года и по положенію 1890 года.

Въ нашей литературѣ было довольно распространено воззрѣніе, по которому земскія учрежденія, дѣйствовавшія по положенію 1864 года, не были органами государственными, не обладали принудительною властью, не были введены въ общую систему нашего государственнаго управленія, но существовали на ряду съ правительственными установленіями, имѣя при томъ обширную сферу компетенціи и автономіи до права облагать налогами, но не имѣя никакой власти самостоятельно приводить свои постановленія въ исполненіе. Положеніе 1890 года имѣло, между прочимъ, своею цѣлью исправить этотъ недостатокъ. Мы должны, слѣдовательно, сдѣлать оцѣнку земскихъ учрежденій по положенію 1864 года, по скольку это касается степени власти земскихъ учрежденій.

Въ вышеприведенныхъ воззрѣніяхъ есть нѣкоторая доля правды, но мы сейчасъ увидимъ, что въ означенныхъ недостаткахъ виновато не само земское положеніе 1864 года, но другія причины.

Обратимся прежде всего къ самому положенію 1864 года и къ позднѣйшимъ узаконеніямъ и посмотримъ, какое мѣсто отводилъ земскимъ учрежденіямъ самъ законъ. Земскія учрежденія, говоритъ сенатъ въ одномъ изъ своихъ указовъ [1]),

[1]) 3 марта 1880 года.

образованы силою закона, на основаніи Высочайшаго указа 1 января 1864 года, для завѣдыванія дѣлами, имѣющими значеніе не частное, а общее, государственное, каковы дѣла по обезпеченію народнаго продовольствія, охраненію народнаго здравія, дѣла общественнаго призрѣнія, взаимнаго страхованія, устройство и содержаніе дорогъ почтовыхъ, торговыхъ и военныхъ, исполненіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленія, раскладка госуд. сборовъ и т. п. Отсюда несомнѣнно, продолжаетъ сенатъ, что всякая мѣра, которая поставила бы земскія учрежденія въ фактическую невозможность выполнять возложенныя на нихъ закономъ обязанности, шла бы прямо въ разрѣзъ съ самою цѣлью ихъ назначенія, и потому, какъ противная закону, не можетъ имѣть мѣста". Далѣе, въ томъ же указѣ говорится, что „какъ самое существованіе земскихъ учрежденій, призванныхъ къ осуществленію задачъ государственной жизни, такъ и предоставленіе имъ средствъ, необходимыхъ для выполненія возложенныхъ на нихъ обязанностей, поставлены подъ твердую охрану закона". Въ указѣ 10 іюня 1882 года было подтверждено, что губернскія и уѣздныя земскія управы, по кругу и характеру своей дѣятельности, должны быть отнесены къ числу губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ; въ сводѣ законовъ, въ ряду присутственныхъ мѣстъ, были поставлены не только управы, но и земскія собранія; изъ всего этого видно, что законъ, и, истолкователь его, сенатъ признавали земскія учрежденія государственными, а не частными и если въ положеніи и встрѣчается иногда выраженіе „общественныя учрежденія," то оно употребляется закономъ не въ смыслѣ противоположенія учрежденіямъ государственнымъ, но лишь для характеристики самой организаціи земскихъ учрежденій, носящихъ дѣйствительно общественный характеръ.

Но въ нашей литературѣ высказывались взгляды, по которымъ земскія учрежденія 1864 года потому, главнымъ образомъ, не могли быть признаны государственными, что онѣ не имѣли никакой власти самостоятельно приводить въ исполненіе свои постановленія. Въ особенности указывалось на то, что земскія учрежденія, хотя и имѣли право назначать налоги, но не имѣли никакихъ средствъ самостоятельно ихъ взыскивать; въ случаѣ неисправности плательщиковъ, земскія учрежденія не могли принуждать ни ихъ, т. е. платель-

щиковъ къ платежу, ни низшія административныя и полицейскія исполнительныя инстанціи ко взысканію съ нихъ недоимки, но могли развѣ только приглашать и просить заплатить и взыскать, на равнѣ со всякимъ частнымъ лицомъ, дѣйствующимъ по взысканію своихъ долговъ.

Такое воззрѣніе не можетъ быть признано вполнѣ правильнымъ. На основаніи 4 ст. положенія 1864 года на земскія учрежденія было возложено обсужденіе, опредѣленіе и *приведеніе въ исполненіе* всѣхъ законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, ввѣренныхъ вѣдѣнію этихъ учрежденій. Итакъ, мы видимъ, что самъ законъ возлагалъ на земскія учрежденія приведеніе въ исполненіе всѣхъ законнымъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ. Исполнительными учрежденіями были, какъ и теперь, земскія управы, которыя законъ прямо называетъ присутственными мѣстами. Ст. 29 устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, грозила наказаніемъ за неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій земскихъ учрежденій совершенно такъ же, какъ и за неисполненіе требованій правительственныхъ установленій. Такимъ образомъ, совершенно ясно, что на основаніи закона земскія учрежденія пользовались одинаковою принудительною властью со всѣми другими административными установленіями; имъ не было предоставлено только власти полицейской и связаннаго съ нею права непосредственнаго физическаго принужденія; но во 1) этого права не имѣло и не имѣетъ ни одно правительственное административное учрежденіе, такъ какъ оно можетъ принадлежать только установленіямъ полицейскимъ и, въ извѣстной степени, судебнымъ; во 2) присвоеніе органамъ общественнаго управленія полицейской власти хотя и могло бы быть признано, при извѣстныхъ условіяхъ, желательнымъ, но и отсутствіе у нихъ такой власти не давало и не даетъ еще права отказывать имъ въ значеніи установленій государственныхъ. Государственными установленіями, пользующимися, слѣдовательно, начальственною принудительною властію, являются не исключительно полицейскія установленія, но и административныя, изъ которыхъ многія имѣютъ притомъ же лишь попечительный характеръ. Принужденіе, характеризующее начальственную власть, не есть исключительно физическое, непосредственное; право тре-

бовать на основаніи закона исполненія обязанностей или повинностей, вызываемыхъ потребностями управленія, есть также начальственная принудительная власть и такая власть предоставлена, какъ мы видѣли, и земскимъ учрежденіямъ; поэтому послѣднія, въ отношеніи напр. взысканія земскихъ сборовъ, хотя и должны были обращаться къ полицейскимъ органамъ, но ни какъ не съ просьбами, но съ требованіями, основанными на самомъ законѣ, исполненіе которыхъ для полиціи было обязательно. Если же въ дѣйствительности земскія учрежденія принуждены были не рѣдко обращаться къ полицейскимъ учрежденіямъ и съ просьбами и если, такимъ образомъ, фактически начальственная власть ихъ умалялась, то, очевидно, причина этого кроется уже не въ законѣ, но въ административныхъ правахъ.

Законъ 1890 года не произвелъ существенныхъ измѣненій въ юридическомъ положеніи земскихъ учрежденій. Если по закону они и ранѣе были дѣйствительными органами управленія, съ присущею послѣднимъ принудительною властью, то такими же они остаются и теперь. Правда, новое положеніе стремится нѣсколько болѣе возвысить ихъ авторитетъ въ глазахъ населенія и низшаго правительственнаго персонала путемъ присвоенія предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ нѣкоторыхъ аттрибутовъ, какъ бы уравнивающихъ ихъ съ правительственными чиновниками; въ этомъ выразилась, до извѣстной степени, идея введенія земскихъ учрежденій въ систему правительственныхъ властей; но такъ какъ сама эта идея, несмотря на значительное число ея защитниковъ, не выдерживаетъ критики, то и въ частичномъ ея осуществленіи нельзя видѣть какого либо прогресса въ существованіи земскихъ учрежденій, тѣмъ болѣе что усиленіе начальственной власти этихъ учрежденій достигается не иначе какъ путемъ пожертвованія извѣстною долей самостоятельности въ пользу правительственныхъ органовъ. Земскія учрежденія потому именно и являются общественными, что они не правительственныя и всякое стремленіе ввести ихъ въ систему правительственныхъ властей есть въ то же время стремленіе, ведущее къ ихъ уничтоженію; когда земскія учрежденія будутъ всецѣло введены въ эту систему, тогда они перестанутъ существовать. Возвышеніе авторитета земскихъ учрежденій было,

конечно, необходимо; земскія учрежденія, въ силу уже самой ихъ новизны, въ силу особыхъ, ранѣе неизвѣстныхъ, пріемовъ дѣятельности, необлеченныя никакими внѣшними знаками присвоенной имъ начальственной власти, подъ вліяніемъ, многовѣковой привычки населенія подчиняться правительственнымъ чиновникамъ, наконецъ, въ силу вообще недостаточнаго развитія въ населеніи уваженія къ закону, дѣйствительно не всегда и не вездѣ фактически представляли собою начальственный авторитетъ, почему имъ и приходилось иногда прибѣгать для осуществленія своихъ постановленій къ властямъ правительственнымъ. Но возвысить фактически авторитетъ земскихъ учрежденій можно было и не вводя ихъ въ систему правительственныхъ властей; требовалось лишь развитіе большаго уваженія къ закону и въ частности къ земскому положенію въ самихъ правительственныхъ исполнительныхъ органахъ; тогда и населеніе прониклось бы къ земскимъ органамъ такимъ же уваженіемъ и признаніемъ, какъ и къ органамъ правительственнымъ; тѣ и другіе могутъ существовать и функціонировать рядомъ, каждые въ своей области, безъ всякаго умаленія однихъ въ пользу другихъ и въ особенности безъ всякаго сліянія ихъ въ одну систему.

Войдемъ теперь въ болѣе детальное разсмотрѣніе вопроса о земской самостоятельности и объ отношеніяхъ земскихъ учрежденій къ учрежденіямъ правительственнымъ.

Земскія учрежденія, говоритъ положеніе 1864 года [1]), въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно; однако, эта самостоятельность не была и не могла быть неограниченною; законъ предусматривалъ тѣ случаи, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія земскихъ учрежденій подлежали наблюденію и утвержденію общихъ правительственныхъ властей. Нѣкоторыя изъ постановленій земскихъ собраній подлежали утвержденію губернатора, другія—министра внутреннихъ дѣлъ и всѣ вообще находились подъ контролемъ правительства. Къ числу постановленій, подлежавшихъ утвержденію начальника губерніи, относились слѣдующія: 1) о приведеніи въ дѣйствіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ; 2) о раз-

[1]) ст. 6.

дѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскія и уѣздныя, а также объ отнесеніи уѣздныхъ земскихъ дорогъ въ разрядъ проселочныхъ и объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ; 3) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 4) о временномъ устраненіи отъ должностей членовъ земскихъ управъ; 5) о постройкахъ, о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о тушеніи ихъ, а также о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія чумы на мѣстномъ рогатомъ скотѣ; 6) о ярмаркахъ, торгахъ и базарахъ; 7) о величинѣ платы судорабочимъ, какую должны производить судохозяева за сверхъ-срочный простой на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія, при отсутствіи объ этомъ особыхъ условій. Въ частности, при разсмотрѣніи земскихъ смѣтъ и раскладокъ, губернатору вмѣнялось въ обязанность удостовѣряться — не внесены ли въ смѣты расходы несогласные съ установленными въ законахъ правилами; внесены ли въ смѣты всѣ статьи тѣхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ по закону обязательно для земства; не допущено ли обложенія сборами или натуральною повинностью источниковъ, не подлежавшихъ обложенію по закону; не допущена ли неуравнительность въ обложеніи земель казенныхъ, удѣльныхъ и частныхъ [1]); наконецъ, покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы. Отсюда мы видимъ, съ какою внимательностью относился законодатель къ вопросамъ земскаго хозяйства, ставя рѣшенія важнѣйшихъ финансовыхъ и вообще хозяйственныхъ вопросовъ въ зависимость отъ соглашенія губернатора и тѣмъ стараясь предупредить несправедливыя или нецѣлесообразныя хозяйственныя распоряженія земскихъ собраній. Однако, наиболѣе важныя, съ точки зрѣнія законодателя, постановленія должны были подлежать утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ; сюда относились слѣдующія: 1) о займахъ, превышающихъ двухгодовую сумму земскаго сбора; 2) объ отнесеніи губернскихъ земскихъ дорогъ въ разрядъ проселочныхъ, а также объ установленіи сборовъ за проѣздъ по земскимъ дорогамъ; 3) объ открытіи ярмарокъ срокомъ болѣе 14 дней и о перенесеніи или измѣненіи сро-

[1]) Сбор. Узак. 1886 г. № 44; ст. 392.

ковъ существующихъ ярмарокъ; 4) о перенесеніи существующихъ пристаней; 5) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя и 6) объ установленіи обязанности землевладѣльцевъ и сельскихъ обществъ относительно истребленія вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ и о сборахъ, замѣняющихъ эту повинность, а также составленіе по этому предмету правилъ, обязательныхъ для частныхъ лицъ и сельскихъ обществъ. Согласіе или несогласіе министра внутреннихъ дѣлъ съ постановленіями земскихъ собраній носятъ тотъ же характеръ, что и согласіе или несогласіе губернатора. Несогласіе не есть собственно неутвержденіе, но лишь протестъ, окончательное рѣшеніе по которому можетъ принадлежать лишь сенату. Для отзыва министра внутреннихъ дѣлъ о согласіи или несогласіи его на постановленія земскаго собранія полагался двухмѣсячный срокъ со дня производства этихъ постановленій Въ случаѣ несогласія министра, онъ сообщалъ о томъ въ земскую управу и дѣло разсматривалось губернскимъ земскимъ собраніемъ въ первое затѣмъ засѣданіе. Собраніе постановляло окончательное заключеніе и копію съ него, до приведенія его въ исполненіе, сообщало министру, который, при несогласіи съ этимъ заключеніемъ, вносилъ дѣло на разрѣшеніе правительствующаго сената. Рѣшеніе его было обязательно для земскихъ учрежденій. Но было бы ошибочно думать, что ограниченія земской самостоятельности касались исключительно вышеуказанныхъ предметовъ. По ст. 9. Положенія 1864 года, губернаторъ, а также министръ внутреннихъ дѣлъ, имѣли право остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ учрежденій, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ. Послѣднее выраженіе страдало, разумѣется, большою неопредѣленностью и давало широкій просторъ личному усмотрѣнію тѣхъ или другихъ лицъ; что по мнѣнію одного могло быть для государства полезнымъ, то по мнѣнію другого могло считаться вреднымъ. Въ видахъ осуществленія губернаторомъ права протеста, всѣ постановленія земскихъ собраній сообщались ему безъ всякаго замедленія. Однако, это право протеста не было безусловнымъ и, кромѣ того, согласіе губернатора на то или другое постановленіе земскаго собранія не могло быть названо утвержденіемъ постановленія въ собственномъ смыслѣ слова, хотя законъ и употребляетъ

этотъ терминъ; это не то утвержденіе, которое требуется въ рѣшеніи тѣхъ или другихъ дѣлъ правительственными установленіями, когда постановленія низшихъ органовъ утверждаются высшими; земскія учрежденія не входили въ систему правительственныхъ установленій, и не стояли къ нимъ въ отношеніяхъ іерархической подчиненности; поэтому это было не утвержденіе, а именно только право протеста,—въ видахъ охраненія закона и общихъ государственныхъ инстересовъ. Право протеста, кромѣ того, и не было безусловнымъ. Во 1) законъ установлялъ опредѣленный срокъ, въ теченіи котораго губернаторъ обязанъ былъ дать знать земской управѣ о своемъ согласіи или несогласіи на постановленія земскаго собранія, относительно которыхъ такое согласіе требовалось. Срокъ этотъ былъ семидневный со дня полученія губернаторомъ постановленія земскаго собранія; а отзывъ губернатора по уѣзднымъ смѣтамъ и раскладкамъ долженъ былъ сообщаться губернскому собранію при самомъ его открытіи. Если отзыва въ эти сроки не послѣдовало, то постановленія собранія считались получившими согласіе губернатора. Затѣмъ, несогласіе губернатора на то или другое постановленіе еще не было безусловно обязательно для земскаго собранія. Послѣднее разсматривало обстоятельства и причины, обусловливавшія несогласіе губернатора и постановляло свое окончательное заключеніе, копія съ котораго сообщалась губернатору; слѣдовательно, земское собраніе могло еще и само не согласиться съ возраженіемъ губернатора; сдѣланное собраніемъ второе постановленіе входило въ силу и приводилось въ исполненіе; отсюда мы еще болѣе убѣждаемся въ томъ, что согласіе губернатора съ постановленіемъ земскаго собранія вовсе не носило характера утвержденія, такъ какъ собраніе могло остаться при своемъ прежнемъ мнѣніи и, несмотря на несогласіе съ нимъ губернатора, привести его въ исполненіе. Правда, губернаторъ все же имѣлъ право, подъ личною своею отвѣтственностью, остановить исполненіе всякаго постановленія земскаго собранія, если онъ признавалъ его противнымъ законамъ и общимъ государственнымъ пользамъ; объ этомъ онъ обязанъ былъ, въ теченіи семи дней отъ полученія копіи со вторичнаго постановленія собранія, увѣдомить его или земскую управу, если собраніе уже было закрыто, и затѣмъ представить все дѣло на разрѣшеніе правительствую-

щаго сената, о чемъ въ то же время доносилъ министру внутреннихъ дѣлъ.

Итакъ мы видимъ, что законъ хотя и давалъ губернаторамъ и министру внутреннихъ дѣлъ право протеста противъ постановленій земскихъ собраній, но дѣлалъ это лишь въ видахъ контроля за дѣятельностью органовъ земскаго управленія. Земскія учрежденія не были какими либо низшими инстанціями въ отношеніи губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ; они не стояли къ нимъ ни въ какихъ отношеніяхъ іерархической подчиненности; право протеста не относилось поэтому къ категоріи административныхъ мѣръ; это скорѣе была общая политическая мѣра, мѣра контроля со стороны государства за дѣятельностью органовъ общественнаго управленія, за законностью этой дѣятельности и за соотвѣтствіемъ ея общимъ государственнымъ интересамъ. Губернаторъ есть представитель государства и государственной власти въ мѣстности (губерніи), министръ внутреннихъ дѣлъ есть представитель ея въ сферѣ внутренняго управленія цѣлаго государства, и потому законъ возлагалъ на того и другого обязанность наблюдать за дѣятельностью органовъ земскаго управленія; послѣдніе служатъ государственными органами, дѣятельность ихъ не должна противорѣчить общей государственной дѣятельности, но такъ какъ въ дѣйствительности возможны и отступленія отъ этого требованія, то наличность общегосударственныхъ органовъ, на которые было бы возложено наблюденіе за соотвѣтствіемъ земской дѣятельности общегосударственной, становится необходимою. Такими органами и являются прежде всего губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ. Но возлагая на этихъ лицъ право контроля, давая имъ право протеста противъ земскихъ постановленій, законъ въ то же время стремился оградить послѣднія отъ всякаго административнаго давленія со стороны первыхъ. Ни губернаторъ, ни министръ внутреннихъ дѣлъ не могли собственною властью отмѣнить или измѣнить постановленія земскаго собранія; строго говоря, имъ принадлежало только право возбужденія въ каждомъ данномъ случаѣ вопроса о законности земскихъ постановленій и о соотвѣтствіи ихъ съ общими государственными пользами и нуждами. Право же окончательнаго рѣшенія этого вопроса принадлежало тому высшему учрежденію, которое является блюстителемъ правосудія и законности въ цѣломъ государствѣ,

т. е. сенату. Но, съ другой стороны, и сенатъ не считалъ себя въ правѣ вмѣшиваться въ дѣятельность земскихъ учрежденій, если такое вмѣшательство не вызывалось подчиненными ему установленіями—министромъ внутреннихъ дѣлъ и губернаторами. Правда, былъ указанъ еще одинъ случай, помимо разсмотрѣнія протестовъ, когда сенатъ могъ отмѣнять постановленія земскаго собранія; это именно по жалобамъ, приносимымъ правительственными и общественными учрежденіями на земскія собранія, но единственно по такимъ постановленіямъ собраній, которыя состоялись по предметамъ, не подлежавшимъ ихъ вѣдомству и превышавшимъ предѣлы ихъ власти, или заключавшимъ въ себѣ такое нарушеніе общихъ законовъ, которое подлежало уголовному суду. Вотъ два случая, въ которыхъ сенатъ разсматривалъ постановленія земскихъ собраній; слѣдовательно, помимо протестовъ и жалобъ въ вышеуказанномъ смыслѣ – никакія жалобы со стороны частныхъ лицъ и никакія представленія правительственныхъ учрежденій не могли быть приносимы въ сенатъ и не должны были въ немъ разсматриваться [1]). Частнымъ лицамъ вовсе не было предоставлено права обжалованія постановленій земскихъ собраній, но они могли обращаться съ заявленіями къ губернаторамъ, а послѣдніе дѣйствовали на вышеуказанныхъ основаніяхъ. Такимъ образомъ, мы не можемъ не отмѣтить того обстоятельства, что положеніе 1864 года стремилось оградить административную самостоятельность земскихъ учрежденій и поступало въ этомъ случаѣ вполнѣ послѣдовательно, съ дѣйствительнымъ пониманіемъ существа органовъ общественнаго управленія Для того, чтобы органы земскаго управленія были дѣйствительными государственными органами, нѣтъ необходимости вводить ихъ въ систему правительственныхъ властей. Право административной принудительной власти должно быть присвоено имъ по закону, какъ это и было установлено у насъ положеніемъ 1864 г., по которому земскія учрежденія стояли въ этомъ отношеніи на ряду со всѣми правительственными административными установленіями. Резюмируя все сказанное, мы приходимъ къ тому выводу, что достоинство и совершенство органовъ общественнаго управленія по положенію

---

[1]) Рѣш. сен. 20 окт. 1871 г. и 3 окт. 1872 г.

1864 г. заключалось не въ сліяніи ихъ съ органами правительственными, но въ присвоеніи имъ самостоятельной начальственной власти, съ распространеніемъ ея на обширный кругъ вопросовъ мѣстнаго управленія, съ предоставленіемъ, однако, правительственнымъ лицамъ и установленіямъ, какъ представителямъ общегосударственнаго управленія, права контроля за дѣятельностью органовъ земскаго управленія.

Земское положеніе 1890 года ограничиваетъ, но не уничтожаетъ самостоятельность земскихъ учрежденій; ограниченія не пошли такъ далеко, какъ предполагалось; а предполагалось, какъ извѣстно, совершенно отмѣнить самостоятельность земскихъ учрежденій и обусловить всѣ ихъ постановленія утвержденіемъ губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ. Такія измѣненія, если бы они осуществились, затрогивали бы вопросъ о самомъ существованіи земскихъ учежденій въ качествѣ органовъ общественнаго управленія; при отсутствіи самостоятельной власти, они превратились бы въ совѣщательные учрежденія при правительственныхъ органахъ.

Изъ сдѣланныхъ выше историческихъ указаній мы видѣли, что дореформенныя земскія учрежденія не пользовались административною самостоятельностью и что это обусловливалось какъ организаціей земскихъ учрежденій, не представлявшихъ еще собою земства, такъ и характеромъ предметовъ вѣдомства, которыми служили казенные интересы. Мы видѣли, далѣе, что измѣненіе этихъ порядковъ въ пользу земской самостоятельности было произведено съ полною послѣдовательностью, въ тѣсной связи съ измѣненіями, происшедшими въ организаціи земскихъ элементовъ и въ характерѣ предметовъ мѣстнаго управленія. Въ этомъ, какъ и въ другихъ разсмотрѣнныхъ нами отношеніяхъ, земская реформа 1864 года была, такимъ образомъ, выраженіемъ послѣдовательнаго историческаго прогресса въ сферѣ мѣстнаго управленія и проэктированное уничтоженіе земской самостоятельности, присвоеніе земству лишь совѣщательнаго значенія, т. е. возвращеніе къ порядкамъ дореформеннымъ, было бы, очевидно, мѣрой, противорѣчащей историческимъ требованіямъ. Эта мѣра была бы понятна и послѣдовательна тогда, когда возвратились бы и тѣ условія, среди которыхъ существовали дореформенныя мѣстныя учрежденія, т. е., когда земство распалось бы на свои

составные элементы, утративши территоріальную связь, крестьянство возвратилось бы въ крѣпостное состояніе, предметы вѣдомства изъ потребностей и интересовъ мѣстнаго населенія превратились бы въ казенные интересы; ничего подобнаго, однако, не было; этого не могли не видѣть и составители положенія 1890 года, чѣмъ и объясняется, что проэктированное уничтоженіе не вошло въ новое земское положеніе; вошли сюда лишь нѣкоторыя постановленія, ограничивающія самостоятельность земскихъ учрежденій. Къ числу такого рода ограниченій относится прежде всего учрежденіе губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій, долженствующихъ обсуждать правильность и законность постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и, въ случаѣ надобности, отмѣнять ихъ; затѣмъ, расширеніе круга тѣхъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ утвержденія губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, а также уничтоженіе права земскихъ учрежденій не соглашаться съ мнѣніями этихъ должностныхъ лицъ по опротестованнымъ или неутвержденнымъ постановленіямъ и дѣлать по этому окончательныя заключенія. Все это несомнѣнно ограничиваетъ самостоятельность и степень власти земскихъ учрежденій. Однако, ограниченія эти далеко не безусловны. Если губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе и уполномочено отмѣнять постановленія земскихъ собраній, несогласныя съ закономъ или состоявшіяся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, то и эти послѣднія пользуются, въ свою очередь, правомъ обжалованія постановленій губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія въ сенатъ.

Относительно постановленій земскихъ собраній, признаваемыхъ губернаторами несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, установленъ другой порядокъ. Такія постановленія, состоявшіяся въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, вносятся губернаторами на разсмотрѣніе губернскихъ земскихъ собраній, съ рѣшеніями которыхъ губернаторы могутъ соглашаться или несоглашаться; въ первомъ случаѣ они приводятся въ исполненіе, въ послѣднемъ, какъ и вообще въ случаяхъ признанія губернаторами постановленій губернскихъ земскихъ собраній несоотвѣтствующими общимъ государствен-

нымъ пользамъ и нуждамъ или нарушающими интересы мѣстнаго населенія, такія постановленія, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ губернскомъ по земскимъ дѣламъ присутствіи, представляются министру внутреннихъ дѣлъ, который или разрѣшаетъ привести ихъ въ исполненіе, или же, при несогласіи съ ними, входитъ объ ихъ отмѣнѣ или измѣненіи въ комитетъ министровъ или въ государственный совѣтъ, смотря по тому, возвышаютъ такія измѣненія или отмѣна земское обложеніе или нѣтъ.

Всѣ эти постановленія, какъ видимъ, весьма далеки отъ предположеній, заключавшихся въ разныхъ проэктахъ. Самостоятельность земскихъ учрежденій если и уменьшена, то все же не уничтожена; ни губернатору, ни министру внутреннихъ дѣлъ не предоставлено права не только измѣнять, но и отмѣнять постановленій земскихъ собраній; министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено лишь право неутвержденія постановленій этихъ собраній, но въ точно опредѣленныхъ закономъ случаяхъ. Сенатъ по прежнему остается окончательнымъ судьей относительно постановленій земскихъ собраній, признанныхъ мѣстною администраціей незаконными. Что касается постановленій, признаваемыхъ мѣстными органами власти нецѣлесообразными, то въ этомъ случаѣ самостоятельность земскихъ учрежденій, по крайней мѣрѣ принципіально, обставлена еще большими гарантіями, нежели какія создало положеніе 1864 года; отмѣна или измѣненіе такихъ постановленій могутъ быть сдѣланы лишь комитетомъ министровъ или государственнымъ совѣтомъ—органами верховнаго управленія, постановленія которыхъ, по общему правилу, требуютъ утвержденія носителя верховной власти [1]). Земское положенія 1890 года, установляя этотъ порядокъ, поступало съ полнымъ пониманіемъ истинной природы земскихъ учрежденій. Сенатъ является учрежденіемъ подзаконнымъ, всѣ его постановленія должны основываться на законѣ и потому, пока земскія учрежденія дѣйствуютъ въ предѣлахъ закона, онъ не долженъ вмѣшиваться въ ихъ дѣятельность, хотя бы ихъ постановленія и были нецѣлесообразными; отмѣнять или измѣнять такія постановленія можетъ только носитель верховной власти, который

[1]) Полож. 1890 г. стр. 80—94.

одинъ не подчиненъ законамъ и творческая дѣятельность котораго распространяется не только на непосредственное созданіе государственныхъ нормъ, но и на регулированіе тѣхъ изъ нихъ, которыя создаются, по его уполномочію, разнообразными подчиненными ему установленіями, а въ томъ числѣ и земскими. Такъ какъ послѣднія дѣйствуютъ по непосредственной делегаціи со стороны носителя верховной власти, то ихъ законныя постановленія и могутъ быть измѣняемы или отмѣняемы только этимъ носителемъ верховной власти.

Кромѣ постановленій о предпринятіи тѣхъ или другихъ мѣръ, губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено право издавать обязательныя для мѣстнаго населенія нормы, которыя ни въ чемъ не должны противорѣчить закону и кромѣ того должны быть утверждаемы губернаторомъ. По характеру вопросовъ или предметовъ, это право земскихъ учрежденій весьма обширно, касаясь части пожарной, санитарной, путей сообщенія, торговли и проч. [1]). Такія обязательныя постановленія составляются по иниціативѣ губернатора, по собственному усмотрѣнію губернскихъ собраній, наконецъ, по представленіямъ уѣздныхъ земскихъ и соединенныхъ собраній [2]). Полицейскіе чины обязаны наблюдать за точнымъ исполненіемъ обязательныхъ постановленій; но для той же цѣли законъ предоставляетъ самимъ земскимъ собраніямъ право избирать особыхъ участковыхъ попечителей, въ лицѣ которыхъ мы имѣемъ, такимъ, образомъ представителей земской полиціи, которымъ предоставлено право возбужденія судебнаго прослѣдованія и обличеніе передъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ земскихъ постановленій. Эта должность фактически почти нигдѣ, однако, не существуетъ.

Намъ остается сказать еще нѣсколько словъ объ отвѣтственности земскихъ учрежденій. Въ нашей литературѣ не разъ высказывалось мнѣніе, что будто бы земскія учрежденія, дѣйствовавшія на основаніи положенія 1864 года, ни передъ кѣмъ не были отвѣтственными за свои дѣйствія. Правильность

---

[1]) ibid. стр. 108 и слѣд.

[2]) Соединенныя засѣданія уѣздныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ собираются въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, на основ. ст. 79 полож. о земскихъ учрежденіяхъ.

такихъ мнѣній ничѣмъ не подтверждается, тѣмъ болѣе, что и въ самомъ земскомъ положеніи содержатся прямыя и точныя указанія по этому предмету. Такъ, ст. 8 этого положенія говоритъ: „земскія учрежденія подвергаются законной отвѣтственности за превышеніе власти, за дѣйствія противныя существующимъ законамъ, за неисполненіе основанныхъ на законѣ требованій мѣстныхъ начальствъ, за неправильныя распоряженія по ввѣреннымъ имъ хозяйственнымъ дѣламъ и за всякій ущербъ или стѣсненіе, нанесенные обществамъ или частнымъ лицамъ". Законъ имѣлъ въ виду въ данномъ случаѣ отвѣтственность судебную. Преступленія, за которыя земскія учрежденія, въ особенности земскія управы, подлежали отвѣтственности, могли быть двухъ родовъ: преступленія по должности и преступленія, не имѣвшія служебнаго характера; въ обоихъ случаяхъ былъ установленъ порядокъ преданія суду аналогичный съ тѣмъ, который практикуется въ отношеніи правительственныхъ чиновниковъ. Въ случаѣ преступленій по должности, неправильныя дѣйствія должностнаго лица, составляющіе преступленіе, подлежатъ прежде всего разсмотрѣнію того начальства, отъ котораго зависитъ назначеніе на должность, занимаемую обвиняемымъ. Такъ какъ предсѣдатели и члены земскихъ управъ на должность никѣмъ не назначались, а избирались земскими собраніями, то законъ и предоставлялъ губернскому земскому собранію разсмотрѣніе неправильныхъ дѣйствій означенныхъ должностныхъ лицъ, равно какъ и опредѣленіе о передачѣ ихъ въ распоряженіе судебной власти. Право же преданія суду этихъ должностныхъ лицъ принадлежало только первому департаменту сената. Слѣдовательно, должностныя лица земскаго управленія подлежали отвѣтственности за преступленія по должности не иначе какъ по суду и не иначе какъ по опредѣленію губернскаго земскаго собранія; прокурорскому надзору вовсе не было предоставлено права возбужденія отвѣтственности этихъ лицъ за преступленія по должности, и лишь въ крайнихъ случаяхъ, когда со стороны земскихъ учрежденій обнаружилось бы явное бездѣйствіе, преступленіе же принадлежало бы къ числу тяжкихъ, прокурорскому надзору давалось право доводить объ этомъ до свѣдѣнія сената и испрашивать у него разрѣшеніе на начатіе предварительнаго слѣдствія черезъ судебнаго слѣдователя. Но такіе случаи представляютъ лишь исключеніе и отступленіе отъ

нормальнаго закономъ установленнаго порядка. По правилу, возбужденіе отвѣтственности членовъ и предсѣдателей земскихъ управъ за преступленія по должности принадлежало губернскому земскому собранію. Этому послѣднему законъ предоставлялъ сверхъ повѣрки дѣйствій управъ по бумагамъ и документамъ, право требовать личныхъ объясненій отъ членовъ управъ и производить мѣстныя дознанія чрезъ избранныхъ для этого лицъ. Не надо, однако, думать, что губернскому земскому собранію принадлежало право разсматривать вообще жалобы на земскія управы; разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія уѣздныхъ земскихъ управъ и разрѣшеніе ихъ по существу законъ (ст. 69 полож. о зем. учр. 1864 г.) возлагалъ на губернскую земскую управу; исключительному же вѣдѣнію губернскаго собранія, по объясненію сената, принадлежало собственно разсмотрѣніе личныхъ служебныхъ дѣйствій предсѣдателей и членовъ управъ, опредѣленіе степени ихъ отвѣтственности и передача этихъ дѣйствій, если окажется необходимымъ, на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ [1]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что дѣйствія и постановленія уѣздныхъ земскихъ управъ могли быть обжалованы по начальству и такимъ начальствомъ являлась губернская земская управа. И здѣсь, слѣдовательно, положеніе 1864 года оказалось вполнѣ послѣдовательнымъ, возложивши право разсмотрѣнія жалобъ, подаваемыхъ на уѣздныя земскія управы, не на какое либо правительственное мѣсто, а на установленіе, входящее въ сферу общественнаго управленія. Конечно, было бы болѣе правильнымъ, если бы вмѣсто этого порядка была бы организована надлежащимъ образомъ административная юстиція и созданы административные суды для разсмотрѣнія неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ, какъ правительственныхъ, такъ и земскихъ, когда эти дѣйствія не составляютъ преступленія. Но пока этого нѣтъ, указанный порядокъ является наиболѣе правильнымъ. Отвѣтственность подчиненныхъ земскимъ управамъ служащихъ лицъ по личнымъ служебнымъ ихъ дѣйствіямъ опредѣлялась самими управами, въ видѣ наложенія тѣхъ или другихъ дисциплинарныхъ взысканій; слѣдовательно, и

---

[1]) Рѣш. сената 13 декабря 1867 года.

самыя дѣйствія служащихъ лицъ или упущенія по службѣ могли подлежать разсмотрѣнію управъ въ томъ только случаѣ, если за подобнаго рода дѣйствія въ законѣ были положены наказанія, налагаемыя въ административномъ порядкѣ; по всѣмъ же прочимъ дѣйствіямъ, за которыя слѣдовали наказанія уголовныя, управы могли дѣлать лишь постановленія о передачѣ этихъ дѣйствій на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ.

Положеніе 1890 года ввело, кромѣ судебной отвѣтственности, еще и отвѣтственность въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, причемъ органами, налагающими дисциплинарныя взысканія, являются или губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія, или же совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ. Первое имѣетъ право подвергать членовъ уѣздныхъ земскихъ управъ замѣчаніямъ и выговорамъ безъ внесенія въ послужной списокъ; наложеніе же этихъ взысканій на предсѣдателей управъ и членовъ губернскихъ управъ, равно какъ и увольненіе отъ должности членовъ уѣздныхъ управъ, зависитъ отъ совѣта министра внутреннихъ дѣлъ, постановленія котораго утверждаются министромъ [1]). Въ томъ же порядкѣ слѣдуетъ и самое преданіе суду. Такой порядокъ вещей находитъ свое объясненіе отчасти въ томъ, что предсѣдатели и члены земскихъ управъ, по новому положенію, считаются состоящими на государственной службѣ; слѣдовательно, и самая отвѣтственность ихъ, повидимому, должна быть уравнена съ отвѣтственностью правительственныхъ чиновниковъ. Въ виду, однако, того, что земскія должности суть должности выборныя, а земскія учрежденія и по новому положенію не вполнѣ стоятъ къ учрежденіямъ правительственнымъ въ отношеніяхъ іерархической подчиненности, надо признать, что прежній характеръ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ былъ, по существу своему, болѣе послѣдовательнымъ, нежели новый.

Таковы существенныя черты въ организаціи нашихъ земскмхъ учрежденій. Сдѣлаемъ еще нѣсколько сопоставленій. Во 1) опредѣлимъ, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ наши земскія учрежденія къ той формѣ самоуправленія, которая опредѣлена нами теоретически; во 2) посмотримъ, къ какому изъ

---

[1]) Пол. 1890 г. ст. 134—138.

существующихъ типовъ общественнаго провинціальнаго управленія принадлежатъ наши органы земскаго управленія; въ 3) уяснимъ себѣ, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ они къ формамъ общественнаго управленія, существовавшимъ въ Россіи въ эпохи, предшествовавшія земской реформѣ 1864 года и, наконецъ, опредѣлимъ ту роль, какую земское начало вообще играетъ въ государственномъ управленіи Россіи.

Сравнивая вышеизложенную организацію земскихъ учрежденій съ тою формой земскаго самоуправленія, которая опредѣлена нами теоретически, мы должны придти къ тѣмъ же выводамъ, къ какимъ пришли при сравненіи этой формы съ западно-европейскими образцами. Мы видимъ, что организація нашихъ земскихъ учрежденій далеко отступаетъ отъ организаціи, опредѣленной теоретически. Это отступленіе заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что наши органы земскаго управленія—земскія собранія—далеко не являются точнымъ выраженіемъ личнаго элемента данной мѣстности, т. е. той или другой губерніи, того или другаго уѣзда. Въ отношеніи административно-политическомъ, т. е. въ отношеніи ихъ административной самостоятельности и независимости отъ подчиненныхъ органовъ правительственнаго управленія, они также заставляютъ желать еще многаго. Между прочимъ, имъ недостаетъ полицейской власти и сфера компетенціи ихъ ограничена, по преимуществу, хозяйственными интересами мѣстности. Отступленіе организаціи нашихъ земскихъ учрежденій отъ формы земскаго самоуправленія, опредѣленной теоретически, объясняется вліяніемъ въ дѣйствительной жизни тѣхъ же трехъ факторовъ, которые были указаны выше и которые обусловливаютъ всѣ вообще явленія государственной жизни; это факторы—историческій, соціальный и политическій.

Хотя существующія нынѣ земскія учрежденія и имѣютъ, повидимому, мало общаго съ дореформенными учрежденіями этой категоріи, однако, организація ихъ, дающая преобладаніе землевладѣльческому классу была бы не мыслима, если бы этотъ классъ не имѣлъ опредѣленнаго историческаго значенія. Служилое сословіе мало по малу превратилось въ землевладѣльческое; крѣпостное право, имѣвшее свою продолжительную исторію, еще болѣе способствовало обособленію этого сословія; въ немъ государство постоянно искало опоры для своей административной дѣятельности; его оно и теперь, какъ

по положенію 1864 года, такъ, въ особенности, по положенію 1890 года, выдвинуло въ земской организаціи на первый планъ, какъ сословіе, пріобрѣвшее уже навыкъ въ административной дѣятельности. Такимъ образомъ, отрицать вліяніе историческаго фактора на современную земскую организацію значило бы отрицать самые факты.

Вліяніе и значеніе фактора соціальнаго обнаруживается во взаимномъ положеніи различныхъ общественныхъ классовъ и въ вытекающемъ изъ этого положенія вліяніи ихъ на общественное управленіе. Положеніе различныхъ общественныхъ классовъ у насъ, какъ и вездѣ, неодинаково. Духовное развитіе и экономическій достатокъ, т. е. то, что̀ именно даетъ силу и вліяніе, распредѣлены между классами неравномѣрно, а въ силу этого неравномѣрно и значеніе этихъ классовъ въ сферѣ общественнаго управленія. Первенствующую роль здѣсь играютъ классы землевладѣльческій и промышленный. Отношенія между этими двумя классами послѣ освобожденія крестьянъ въ весьма многихъ случаяхъ характеризуются ослабленіемъ значенія и вліянія землевладѣльческаго класса и усиленіемъ представителей капитала, что̀ выражается между прочимъ въ переходѣ земельной собственности изъ рукъ землевладѣльцевъ въ собственномъ смыслѣ этого слова въ руки капиталистовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ переходитъ и значительная доля вліянія въ сферѣ земскаго управленія на сторону послѣднихъ. Положеніе 1890 года создало юридическія препятствія къ дальнѣйшему распространенію такого вліянія. Остальные классы, какъ экономически и духовно зависимые, занимаютъ второстепенное мѣсто и вліяніе ихъ ничтожно, Что касается класса свободныхъ профессій, имѣющаго высокій образовательный цензъ, то онъ не участвуетъ въ земскомъ управленіи, если не удовлетворяетъ требованіямъ ценза экономическаго, что̀ въ дѣйствительности бываетъ рѣдко. Факторъ политическій обнаруживается въ тѣхъ основаніяхъ общественнаго управленія, которыя ему дало государство, руководствуясь принципомъ цѣлесообразности. Такъ, этимъ факторомъ обусловливается цензъ, опредѣляемый для участія въ земскомъ управленіи и величина его; устраненіе отъ участія въ земскомъ управленіи извѣстныхъ разрядовъ лицъ, не удовлетворяющихъ требованіямъ возраста, нравственности и подданст-

ва, а также нѣкоторыхъ разрядовъ правительственныхъ чиновниковъ и проч.

Сравнивая, далѣе, существующую у насъ форму земскаго управленія съ формами общественнаго управленія, существующими на Западѣ, мы должны придти къ заключенію, что наши земскія учрежденія, по своей организаціи, принадлежатъ къ германскому типу и ближе всего подходятъ именно къ организаціи земскаго управленія Пруссіи. Какъ въ Пруссіи, такъ и у насъ въ основаніи участія въ земскомъ управленіи лежитъ начало ценза, замѣнившее начало родовое, но какъ тамъ, такъ и у насъ нѣкоторый сословный оттѣнокъ въ этой организаціи сохраняется и до настоящаго времени. Сходство нашихъ земскихъ учрежденій съ прусскими доходитъ иногда едва не до полнѣй тождественности; такъ, это надо сказать, напримѣръ, относительно избирательныхъ коллегій по положенію 1864 года. Въ Пруссіи существуютъ такія же избирательныя коллегіи, какія и у насъ существовали по положенію 1864 года, т. е. коллегіи землевладѣльцевъ, городовъ и сельскихъ обществъ. Въ отношеніи административной самостоятельности наши земскія учрежденія представляютъ уже значительныя отклоненія отъ порядковъ, существующихъ въ Пруссіи Въ этомъ государствѣ органы земскаго управленія являются въ полномъ смыслѣ слова государственными органами, обладаютъ полною начальственною властью, но такая власть пріобрѣтается ими не иначе, какъ чрезъ посредство правительственныхъ органовъ, которые входятъ здѣсь въ сферу общественнаго управленія, каковы, напр. ландраты, стоящіе во главѣ земскихъ управъ. Наши земскія учрежденія, хотя и не обладаютъ всею полнотой начальственной власти, все же должны быть признаны государственными органами, какъ отправляющія государственныя функціи и пользующіяся административною принудительною властью. Но, занимая такое положеніе, они не сливаются съ органами правительственными, существуя на ряду съ ними и сохраняя свою независимость. Положеніе 1890 года, присвоившее предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ права государственной службы, приблизило наши земскія учрежденія въ данномъ отношеніи къ прусскимъ.

Опредѣляя, затѣмъ, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ нынѣ существующія у насъ земскія учрежденія къ установленіямъ

этой же категоріи, существовавшимъ въ предшествовавшія эпохи, мы находимъ между тѣми и другими существенную разницу. Земское начало въ управленіи въ теченіи всей многовѣковой исторіи русскаго государства никогда, какъ мы видѣли не умирало, а иногда достигало большаго значенія; но участіе его въ управленіи объясняется не ясно сознанною необходимостью привлеченія общества въ сферу государственной дѣятельности, но лишь стремленіемъ правительства ограничить злоупотребленія и произволъ его непосредственныхъ органовъ. При всемъ томъ, это участіе земскаго элемента проявлялось въ формахъ мало развитыхъ и лишь со времени Екатерины II мѣстныя установленія вообще и установленія съ земскимъ характеромъ въ частности, получаютъ болѣе прочныя основанія и болѣе опредѣленныя очертанія. Съ этого же момента земское начало въ управленіи принимаетъ исключительно сословный характеръ, подчиняясь въ то же время органамъ правительственнымъ. Земскія учрежденія, организованныя на основаніи положенія 1 января 1864 года, сохраняя связь съ установленіями дореформенными, въ видѣ именно нѣкотораго сословнаго оттѣнка, представляютъ все же такой значительный шагъ впередъ, что между ними и прежними установленіями легла, можно сказать, цѣлая пропасть, и это не удивительно, потому что въ связи съ земскою реформой стояли такія радикальныя реформы, какъ судебная и освобожденіе крестьянъ; безъ послѣдняго была бы вовсе не мыслима и земская реформа. Благодаря освобожденію крестьянъ явилась возможность замѣнить сословный характеръ земскихъ учрежденій началомъ всесословнымъ, освободивши въ то же время это послѣднее отъ бюрократической опеки. Такимъ образомъ, тотъ важный шагъ, который сдѣлали земскія учрежденія 1864 года по пути развитія, заключается въ усовершенствованіи какъ ихъ организаціи, такъ и ихъ административнаго положенія. Положеніе 1890 года въ томъ и другомъ отношеніи приблизило земскія учрежденія въ нѣкоторой степени къ учрежденіямъ дореформеннымъ.

Какова бы ни была современная организація земскихъ учрежденій, они имѣютъ огромное государственное значеніе тѣмъ болѣе, что дѣятельность ихъ вовсе не исчерпывается еще кругомъ дѣлъ имъ собственно ввѣренныхъ. Земское начало проникло въ весьма многія чисто правительственныя

установленія. Государство, создавши самостоятельную сферу дѣятельности для органовъ земскаго управленія, не считаетъ возможнымъ оставить безъ ихъ помощи и участія и свои правительственные органы; оно привлекаетъ земскій выборный элементъ въ весьма многія, чисто правительственныя, установленія для участія въ рѣшеніи вопросовъ общегосударственнаго характера. Такъ, земскій элементъ участвуетъ въ учебной администраціи, входя въ составъ уѣздныхъ и губернскихъ училищныхъ совѣтовъ; въ военной—входя въ уѣздныя и губернскія присутствія по воинской повинности; въ финансовой—входя въ составъ податныхъ присутствій и въ составъ отдѣленій крестьянскаго поземельнаго банка; въ администраціи по дѣламъ крестьянскаго управленія земскій элементъ участвуетъ, входя въ составъ уѣздныхъ съѣздовъ; въ сферѣ внутренняго управленія земскій элементъ участвуетъ, кромѣ того, входя въ составъ губернскихъ и уѣздныхъ по питейнымъ дѣламъ присутствій, а равно въ составъ губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій и лѣсоохранительныхъ комитетовъ; наконецъ, въ сферѣ судебной земскимъ учрежденіямъ было присвоено весьма широкое участіе въ видѣ права избранія мировыхъ судей, ограниченное въ настоящее время лишь немногими мѣстностями. Такимъ образомъ, мы находимъ цѣлую массу правительственныхъ установленій, въ которыхъ принимаетъ участіе земскій элементъ, возвышая тѣмъ еще болѣе значеніе земскихъ учрежденій въ нашей государственной жизни.

Глава третья.

ОРГАНЫ ГОРОДСКАГО ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 65. Вступительныя понятія.

При разсмотрѣніи вопроса о земскомъ управленіи мы уже имѣли случай касаться городовъ. Города входили по положенію 1864 года въ составъ земскихъ союзовъ, т. е. въ составъ уѣздовъ, губерній, провинцій и проч. на ряду съ сельскими общинами и отдѣльными частными владѣніями. Поэтому города и имѣли свое представительство въ земскихъ собраніяхъ; мы видѣли, что напримѣръ у насъ, а также и въ нѣкоторыхъ другихъ, по преимуществу германскихъ, государствахъ, образованы были особыя избирательныя собранія городскихъ обществъ для выбора городскихъ депутатовъ въ земскія собранія. Но города, будучи составными частями земскихъ союзовъ, являются въ тоже время и самостоятельными мѣстными союзами и административными единицами. Города на равнѣ съ сельскими общинами, служатъ, какъ мы видѣли, простѣйшими видами мѣстныхъ союзовъ. Возникаютъ и существуютъ они подъ вліяніемъ двухъ факторовъ: мѣстнаго, заключающагося въ занимаемой городомъ территоріи и находящихся въ связи съ нею естественныхъ условіяхъ, и личнаго состоящаго въ личномъ элементѣ города, т. е. въ его населеніи. Хотя оба эти фактора одинаково характеризуютъ собою какъ городскія, такъ и сельскія общины, тѣмъ не менѣе между тѣми и другими существуетъ громадная разница, на которую и было уже указано ранѣе. Самая существенная раз-

ница между ними состоитъ въ томъ, что въ общинахъ городскихъ преобладающее значеніе имѣетъ факторъ личный, между тѣмъ какъ въ общинахъ сельскихъ—факторъ мѣстный или естественный. Современные города—это центры всякаго рода обработывающей промышленности и доведеннаго до высшей степени раздѣленія труда. Обработывающая промышленность и торговля—главныя занятія горожанъ; здѣсь сосредоточены всякаго рода фабрики и заводы, начиная отъ мелкихъ мастерскихъ и одиночныхъ мастеровъ до колоссальныхъ фабрикъ, имѣющихъ въ оборотѣ десятки милліоновъ рублей и работающихъ при помощи десятковъ и сотенъ тысячъ рабочихъ. Здѣсь сосредоточены и разнообразные виды торговой дѣятельности, начиная отъ мелкихъ разнощиковъ и кончая крупными торговыми фирмами. Но города же являются и центрами духовной дѣятельности и духовнаго развитія; здѣсь сосредоточены разнаго рода учебныя заведенія, начиная отъ низшихъ народныхъ школъ до университетовъ и академій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и представители духовнаго труда отъ народныхъ учителей до преподавателей высшихъ учебныхъ заведеній—представителей и спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ наукъ и искусствъ. Города же являются и центрами управленія; здѣсь, главнымъ образомъ, имѣютъ свою резиденцію разнаго рода представители государственной службы и дѣятельности—судьи, чиновники, адвокаты, медики и т. п. Однимъ словомъ, города—это центры цивилизаціи; въ нихъ сосредоточиваются всѣ успѣхи и пріобрѣтенія, которыя человѣчество сдѣлало въ теченіи своего историческаго существованія. Съ другой стороны, условія городской жизни—скученность разнохарактернаго населенія на небольшомъ пространствѣ, взаимодѣйствіе разнообразныхъ отраслей дѣятельности, образованіе, возможность знакомиться съ послѣдними пріобрѣтеніями науки и искусства, удобства сношеній и взаимнаго знакомства представителей различныхъ профессій—все это придаетъ городскому населенію особый характеръ, способствуетъ выработкѣ особыхъ воззрѣній и нравовъ, дѣлаетъ его болѣе живымъ и подвижнымъ, развиваетъ предпріимчивость, создаетъ даже особую внѣшность, выражающуюся, между прочимъ, въ костюмѣ городского жителя. Чѣмъ больше городъ, тѣмъ типичныя черты городской жизни выступаютъ рѣзче и на оборотъ. Самыми крупными представителями этой жизни являются столицы и самы-

ми слабыми мелкія городскія общины съ нѣсколькими сотнями людей населенія, сравнительно мало чѣмъ отличающіяся отъ сельскихъ общинъ. Таковы, въ общихъ чертахъ, характеристическіе признаки городской жизни и городского населенія. Въ принципѣ они вездѣ, во всѣхъ государствахъ, одни и тѣ же; разница не столько качественная, сколько количественная.

При такомъ важномъ значеніи городовъ было бы страннымъ, если бы они не получили самостоятельнаго административнаго устройства. При всемъ разнообразіи городского населенія, совмѣстная жизнь порождаетъ массу общихъ интересовъ и потребностей съ каждымъ годомъ увеличивающихся; удовлетвореніе этихъ потребностей съ наибольшею пользой для дѣла можетъ быть возложено на само же городское населеніе, какъ наиболѣе заинтересованное этимъ дѣломъ и наиболѣе съ нимъ знакомое. Отсюда возникаетъ представленіе и понятіе о городскомъ общественномъ управленіи, которое, по существу своему, ничѣмъ не отличается отъ земскаго. Понятіе самоуправленія въ томъ и другомъ случаѣ одинаково, потому что какъ земскіе союзы, такъ и городскія общины одинаково являются мѣстными общественными союзами. Поэтому городское самоуправленіе также есть государственное управленіе, субъектомъ котораго, въ качествѣ юридической личности, является городское общество, объектомъ же интересы и потребности его. Что было сказано нами объ установленіи теоретическаго понятія земскаго самоуправленія, то въ значительной степени имѣетъ примѣненіе и къ городскому. Городское общественное управленіе и его организація въ томъ ихъ видѣ какъ они существовали и существуютъ въ дѣйствительной жизни, въ различныхъ европейскихъ государствахъ, представляютъ, подобно управленію земскому, значительныя отступленія отъ теоретическихъ требованій; и отступленія эти обусловливаются тѣми же тремя факторами, которые обусловливаютъ явленія государственной и соціальной жизни вообще, т. е. политическимъ, соціальнымъ и историческимъ. Въ средніе вѣка, въ Западной Европѣ весьма многіе города развились въ самостоятельные политическіе центры, какъ противовѣсъ феодализму; извѣстно, что абсолютная власть, въ періодъ своего возникновенія, воспользовалась именно помощью городскихъ общинъ, чтобы въ союзѣ съ ними сломить политическую

независимость феодаловъ. Когда цѣль эта была достигнута, настала очередь и для городовъ потерять свою прежнюю политическую самостоятельность, такъ какъ она не могла уже существовать на ряду съ абсолютною государственною властью. Но съ потерей политической независимости, въ городахъ мало по малу стала развиваться независимость административная и, съ теченіемъ времени, образовалась организація городского самоуправленія. Если для возникновенія земскаго управленія въ Западной Европѣ существенное значеніе имѣлъ классъ землевладѣльческій, богатый преданіями феодализма и имѣвшій свою экономическую основу въ земельной собственности и крѣпостномъ правѣ, то для возникновенія общественнаго управленія городовъ такое значеніе должно быть присвоено классу промышленному, представителямъ капитала. Чѣмъ болѣе концентрировался и развивался въ городахъ капиталъ, тѣмъ большее значеніе пріобрѣтали они въ административномъ отношеніи и это, конечно, потому, что съ развитіемъ денежнаго хозяйства, съ установленіемъ и развитіемъ системы денежныхъ сборовъ, необходимыхъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей, государство должно было признать силу капитала, такъ какъ представители послѣдняго являлись весьма выгодными плательщиками податей, на которыхъ при томъ же всегда можно было расчитывать въ какихъ либо крайнихъ случаяхъ, напримѣръ, при заключеніи займовъ и т. п. Вотъ почему въ основѣ городского общественнаго управленія, съ самаго его возникновенія и до настоящаго времени, всегда лежало начало экономическаго ценза, начало родовое никогда не играло и не могло играть здѣсь сколько нибудь значительной роли, и если здѣсь и можетъ идти объ этомъ рѣчь, то развѣ лишь въ смыслѣ сохраненія капитала въ извѣстныхъ родахъ путемъ послѣдовательной его передачи, что, однако, при развившейся конкуренціи и предпріимчивости не могло на долго получить какого либо большого значенія. Правда, съ теченіемъ времени, образовался классъ наиболѣе крупныхъ капиталистовъ, которые и получили наибольшую силу въ городскомъ управленіи, но доступъ въ число капиталистовъ не былъ замкнутымъ, и слѣдовательно, всякій, благодаря своей личной энергіи и предпріимчивости могъ достигнуть вліянія на городскія дѣла.

Съ усовершенствованіемъ и упроченіемъ государственной организаціи, съ распространеніемъ въ обществѣ болѣе правильныхъ государственныхъ понятій, въ особенности понятія о началѣ гражданской равноправности, исключительное господство въ городскомъ управленіи представителей капитала мало по малу дѣлаетъ уступки этому принципу равноправности, хотя, надо сознаться, уступки эти еще крайне незначительны и выражаются лишь въ пониженіи той нормы экономическаго ценза, которая обусловливаетъ право участія въ городскомъ общественномъ управленіи. Этимъ пониженіемъ городское управленіе обязано, конечно, не представителямъ капитала, но государству, отъ котораго въ весьма значительной степени и зависитъ установленіе той или другой финансовой системы управленія; въ тѣхъ государствахъ, гдѣ установлена система подоходнаго налога и гдѣ къ платежу налоговъ привлечены и наиболѣе мелкіе доходы, тамъ почти все городское населеніе имѣетъ право участія въ городскомъ общественномъ управленіи, хотя тѣмъ самымъ вліяніе цензоваго начала, въ смыслѣ преобладанія представителей крупнаго капитала, и не всегда уничтожается; все зависитъ отъ системы выборовъ въ городскомъ управленіи; такъ, напримѣръ, въ Пруссіи, не смотря на допущеніе къ городскому управленію лицъ, уплачивающихъ только 2 талера ежегодно класснаго налогу, система выборовъ организована все же такъ, что даетъ преобладаніе крупнымъ и среднимъ капиталистамъ, слѣдовательно, не устраняетъ господства цензоваго начала.

Въ Россіи, въ ранній періодъ ея существованія, нѣкоторые города также пользовались политическою самостоятельностью; таковъ былъ вѣчевой періодъ; но съ возвышеніемъ московскаго государства и съ упроченіемъ абсолютной государственной власти, политическая независимость этихъ городовъ падаетъ и они всецѣло подчиняются единой верховной власти. Съ этого момента вся административная власть въ городахъ сосредоточивается въ рукахъ правительственныхъ чиновниковъ, приказныхъ людей, и если мы видѣли, что земское начало, въ теченіи всего московскаго періода, существуетъ наряду съ началомъ приказнымъ и даже иногда возвышается надъ нимъ, то это относится, главнымъ образомъ, къ управленію уѣздному.

Начало городскому общественному управленію было положено лишь въ эпоху Петра Великаго. Замѣчательнымъ, между прочимъ, является здѣсь то обстоятельство, что Петръ Великій вызываетъ къ жизни городское общественное управленіе подъ вліяніемъ тѣхъ же мотивовъ, которые заставляли правительство московскаго государства обращаться къ земскому началу, призывая его къ участію въ уѣздномъ и волостномъ управленіи. Мотивы эти заключаются въ стремленіи ограничить произволъ приказныхъ людей. Но если московское правительство обращало свое вниманіе, по преимуществу, на уѣзды, то Петръ Великій обратилъ вниманіе и на города. Онъ понималъ, что города являются центрами промышленности, что торговое и промышленное сословіе представляется наиболѣе зажиточнымъ и что злоупотребленія приказныхъ людей, слѣдовательно, здѣсь и находили для себя наиболѣе благодарную почву. Но, съ другой стороны, отъ вниманія Петра не могло ускользнуть и то обстоятельство, что интересы государства были тѣсно связаны съ интересами торгово-промышленнаго класса; если послѣдніе терпѣли ущербъ, то это отражалось и на состояніи государственной казны. Вотъ почему Петръ Великій стремится вызвать къ жизни городское общественное управленіе и уменьшить въ городахъ значеніе приказнаго элемента. Мы уже знаемъ, что въ 1699 г. былъ изданъ указъ, на основаніи котораго городское управленіе ввѣрялось выборнымъ бурмистрамъ и земскимъ избамъ; эти учрежденія и должны были замѣнить собою, въ отношеніи торгово-промышленнаго класса, воеводу и приказную избу; при чемъ городское общество объявлялось отвѣтственнымъ за неисправную уплату причитающихся съ него сборовъ; каковая отвѣтственность выражалась въ двойной уплатѣ сбора. Однако этотъ первый опытъ самоуправленія былъ неудаченъ. Выборные бурмистры были подчинены непосредственно московской ратушѣ, а существованіе этой послѣдней было далеко не обезпечено, такъ какъ учрежденіе это находило многихъ враговъ; кромѣ того и въ самомъ бурмистерскомъ управленіи успѣли обнаружиться злоупотребленія. Эти причины, взятыя въ совокупности, повлекли за собою уничтоженіе какъ московской ратуши, такъ и всего бурмистерскаго управленія. Петръ Великій не былъ, однако, такимъ человѣкомъ, который при первой неудачѣ отступился бы отъ своего намѣренія. Въ 1721 г.

онъ создаетъ новую организацію городского управленія. Московская ратуша замѣняется главнымъ магистратомъ въ качествѣ центральнаго органа по городскимъ дѣламъ; въ каждомъ городѣ учреждаются городовые магистраты, сфера компетенціи которыхъ была распространена на дѣла судебныя, финансовыя, хозяйственныя и полицейскія; учрежденія эти являются единственнымъ городскимъ начальствомъ, такъ какъ губернаторамъ и воеводамъ воспрещено было вмѣшиваться въ городское самоуправленіе. Такимъ образомъ, мы видимъ, что была создана вполнѣ самостоятельная организація городского общественнаго управленія; дѣло только въ томъ, что условія для развитія ея не были еще благопріятными; приказный элементъ былъ слишкомъ силенъ, чтобы допустить существовать на ряду съ собою какіе либо независимые органы, тѣмъ болѣе, что такой порядокъ лишалъ его многочисленныхъ выгодъ. Въ виду этого, организація эта могла сохраняться только пока имѣла своего защитника и основателя въ лицѣ Петра Великаго. Но не стало Петра, и организація распалась; приказное начало въ городахъ вновь восторжествовало; главный и городовые магистраты закрылись, будучи замѣнены ратушами, которыя, въ свою очередь, безусловно подчинились воеводамъ.

Такъ неудачно окончились попытки Петра Великаго организовать у насъ городское общественное управленіе. Періодъ со смерти Петра Великаго и до вступленія на престолъ Екатерины II не былъ, какъ мы видѣли, вовсе благопріятнымъ для какихъ бы то ни было внутреннихъ преобразованій и улучшеній; это былъ періодъ господства временщиковъ и фаворитовъ, періодъ борьбы придворныхъ партій, которыя на первомъ планѣ ставили не государственные интересы, но достиженіе личныхъ цѣлей. Въ виду этого и для городского управленія за этотъ періодъ ничего сдѣлано не было.

Екатерина II, вступивши на престолъ, занялась преобразованіями мѣстнаго управленія, а въ томъ числѣ и городского. Въ 1785 году было издано городовое положеніе, на основаніи котораго городское общество было признано юридическимъ лицомъ и ему были присвоены извѣстныя корпоративныя права. Вмѣстѣ съ тѣмъ были созданы органы городского общественнаго управленія—общая городская дума и шестигласная дума. Въ составъ общей городской думы входили городской голова и гласные отъ шести разрядовъ городскихъ

обывателей; а такими разрядами были: 1) настоящіе городскіе обыватели, 2) купечество, 3) цеховые, 4) иногородные и иностранные гости, 5) именитые граждане и 6) посадскіе; число гласныхъ, выбиравшихся каждымъ изъ этихъ разрядовъ, было неодинаково, но, тѣмъ не менѣе, мы видимъ, что въ сферу городскаго общественнаго управленія были привлечены всѣ разряды городскихъ обывателей. Даже лица свободныхъ профессій были, хотя и въ незначительномъ числѣ, допущены къ участію въ городскомъ управленіи; таковы ученые, имѣвшіе дипломы, архитекторы, живописцы и скульпторы, состоявшіе членами академіи или вообще бывшіе удостоенными званія академика Въ качествѣ постояннаго учрежденія для непосредственнаго завѣдыванія городскими дѣлами была образована, такъ называемая, шестигласная дума, получившая такое названіе потому, что въ составъ ея входили гласные отъ каждаго изъ шести разрядовъ городскихъ обывателей, избиравшіеся общею думой. Въ кругъ обязанностей этой послѣдней входили слѣдующіе предметы: попеченіе о городскихъ промыслахъ и торговлѣ, предупрежденіе тяжбъ и пререканій съ другими городами и селеніями, сохраненіе между жителями мира, тишины и добраго согласія, по скольку это не было возложено на полицейскіе органы, наблюденіе за городскимъ благоустройствомъ, попеченіе о городскомъ хозяйствѣ, наконецъ, разрѣшеніе сомнѣній, возникавшихъ въ отношеніи ремеслъ и гильдій. Созданное на этихъ началахъ городское общественное управленіе въ слѣдующія царствованія, вплоть до вступленія на престолъ императора Александра II, не только не сдѣлало ни одного шага впередъ, но, напротивъ обнаружило даже черты регресса. Императоръ Павелъ не былъ поклонникомъ общественной самостоятельности и потому стремился съузить сферу городского общественнаго управленія, подчиняя городскія учрежденія учрежденіямъ правительственнымъ. Эти послѣднія были усилены прежде всего въ столицахъ, а затѣмъ въ томъ же смыслѣ предполагалось измѣнить городское управленіе и въ другихъ городахъ, но предположенія эти не были приведены въ исполненіе за смертью императора. Императоръ Александръ I, хотя и не былъ противникомъ общественной самостоятельности въ дѣлѣ управленія, хотя и возстановилъ въ своей силѣ уничтоженное было городовое положеніе, но какихъ либо существенныхъ улучшеній

въ этой сферѣ не было сдѣлано и имъ, онъ былъ слишкомъ занятъ другими вопросами и реформами, между которыми первое мѣсто занимаетъ реформа высшихъ государственныхъ установленій. Нѣкоторыя мѣры правительство все же предпринимало и для упорядоченія городского устройства; сюда относятся: опредѣленіе сословныхъ правъ купечества, организація городскихъ сословій вообще, опредѣленіе порядка выборовъ въ городскія общественныя должности и права участія въ этихъ выборахъ, а также условій избираемости въ городскія должности и проч. Нельзя не отмѣтить здѣсь также и стремленія правительства допустить къ участію въ городскомъ общественномъ управленіи дворянскій элементъ и тѣмъ установить и укрѣпить связь между купеческимъ и дворянскимъ сословіями. Стремленіе это не увѣнчалось, однако, успѣхомъ. Правда, правительство сдѣлало съ своей стороны все, что считало необходимымъ для достиженія этой цѣли: оно дало дворянскому сословію право вступать въ гильдіи съ присвоеніемъ ему всѣхъ правъ, данныхъ торговому сословію, не исключая и права участія въ городскихъ выборахъ; городскому обществу дозволено было избирать на городскія должности дворянъ и чиновниковъ съ ихъ согласія и безъ записки въ гильдіи. Но установить связь между этими двумя сословіями такими искусственными мѣрами было трудно; между тѣмъ и другимъ сословіемъ было слишкомъ мало общаго; кромѣ того, и обособленность сословій была слишкомъ рѣзкая; дворянское сословіе, какъ сословіе привеллигированное, смотрѣло свысока на купеческое сословіе и не проявляло съ своей стороны желанія смѣшаться въ сферѣ городскаго самоуправленія съ сословіемъ купеческимъ; а это послѣднее также было слишкомъ далеко отъ того, чтобы желать принять въ свою среду лицъ чуждыхъ ему по всему складу и строю ихъ жизни, и въ стремленіи правительства, въ предпринимавшихся имъ мѣрахъ, видѣло нарушеніе своихъ сословныхъ правъ. Такимъ образомъ, цѣль правительства достигнута не была. Въ царствованіи императора Николая I самостоятельность городского управленія была въ значительной степени съужена, хотя и ранѣе она не была особенно велика. Шестигласная дума, на которую было возложено завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ, была подчинена правительственнымъ установленіямъ, а въ отношеніи завѣдыванія нѣкоторыми отдѣльными

предметами городскаго хозяйства были образованы особыя учрежденія, независимыя отъ думы; таковы комитеты о городскихъ повинностяхъ, строительныя и квартирныя коммиссіи. Хозяйственная и финансовая дѣятельность городского общества была строго регламентирована, такъ что для самостоятельности общества не оставалось уже никакого простора. Какъ источники городскихъ доходовъ, такъ и всѣ расходы, которые шестигласная дума могла производить, были точно опредѣлены. Были установлены опредѣленные образцы и формы смѣтъ, отъ которыхъ думы не могли отступать; но даже и при соблюденіи этихъ формъ смѣты должны были поступать на предварительное заключеніе губернатора и затѣмъ отсылаться на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Самый контроль за расходованіемъ городскихъ суммъ принадлежалъ не городскому обществу, но правительственнымъ установленіямъ. При такихъ условіяхъ органы городскаго общественнаго управленія превратились въ сущности въ правительственныя установленія; рѣшенія ихъ утверждались непосредственно высшими правительственными инстанціями; выборное начало, при такихъ условіяхъ, утратило всякое значеніе, въ слѣдствіе чего и въ городскомъ обществѣ обнаружилось полное равнодушіе къ городскому общественному управленію.

Новыя основы для городского управленія были положены уже въ слѣдующее царствованіе императора Александра II, съ котораго вообще начинается новая эта въ нашей государственной жизни. Послѣ освобожденія крестьянъ, введенія судебной и земской реформы, новая организація городскаго управленія не заставила себя ждать. Работы по преобразованію городскаго управленія были предприняты еще съ начала шестидесятыхъ годовъ; къ 1866 году былъ составленъ проэктъ новаго городоваго положенія, который въ томъ же году и былъ внесенъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Въ виду, однако, важности и сложности предмета, признано было необходимымъ выработанный проэктъ подвергнуть вторичной переработкѣ; исправленный проэктъ былъ вновь внесенъ въ государственный совѣтъ 28 марта 1869 года, и будучи подвергнутъ нѣкоторымъ новымъ дополненіямъ и измѣненіямъ, получилъ силу закона 16 іюня 1870 года. Этотъ законодательный актъ, значительно видоизмѣненный въ 1892году,

и лежитъ въ основаніи нынѣ дѣйствующей организаціи городскаго общественнаго управленія.

§ 66. Современная организація городскаго общественнаго управленія въ Россіи.

При разсмотрѣніи современнаго городскаго общественнаго управленія въ Россіи мы остановимся какъ на положеніи 1870 года, такъ и на положеніи 1892 года, при чемъ, какъ и въ отношеніи земскаго управленія и здѣсь обратимъ вниманіе на организацію, компетенцію, степень и предѣлы власти органовъ городскаго общественнаго управленія.

На основаніи ст. 21 городоваго положенія 1892 года учрежденіями городскаго общественнаго управленія являются городскія думы и городскія управы.

Выборы городскихъ гласныхъ производятся черезъ каждые четыре года, на избирательныхъ собраніяхъ, при чемъ законъ опредѣляетъ и условія, дающія право участія въ этихъ выборахъ. Условія эти, по положенію 1870 года, были слѣдующія: 1) русское подданство; 2) двадцатипятилѣтній возрастъ; 3) владѣніе въ городскихъ предѣлахъ на правѣ собственности недвижимымъ имуществомъ, подлежащимъ сбору въ пользу города, или содержаніе торговаго или промышленнаго заведенія по купеческому свидѣтельству, или, при проживаніи въ городѣ, хотя бы и съ временными отлучками, въ теченіи двухъ лѣтъ, уплата въ пользу города установленнаго сбора со свидѣтельствъ купеческаго или промысловаго на мелочной торгъ или прикащичьяго перваго разряда, или съ билетовъ на содержаніе промышленныхъ заведеній, указанныхъ въ уставѣ о пошлинахъ; 4) отсутствіе недоимки по городскимъ сборамъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что городовое положеніе 1870 года, опредѣляя условія участія въ городскихъ выборахъ, стоитъ исключительно на почвѣ экономическаго ценза, установляя для послѣдняго, однако, очень не высокій minimum, дававшій возможность принимать участіе въ выборахъ даже и мелкому промышленному классу.

Положеніе 1892 года значительно съуживаетъ кругъ городскихъ избирателей, замѣтно возвышая норму экономиче-

скаго ценза. Такъ, для участія въ городскихъ выборахъ по новому положенію требуется владѣніе, пожизненное или на правѣ собственности, въ теченіи по крайней мѣрѣ одного года, въ предѣлахъ города, недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ городскими сборами и оцѣненнымъ для взиманія этихъ сборовъ: въ обѣихъ столицахъ не менѣе 3000 рублей, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ не менѣе тысячи пятисотъ рублей, въ прочихъ губернскихъ, и наиболѣе населенныхъ уѣздныхъ городахъ—не менѣе одной тысячи рублей, наконецъ, въ наименѣе населенныхъ городахъ—не менѣе трехсотъ рублей. Кромѣ того, правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются владѣльцы торгово-промышленныхъ заведеній, содержимыхъ по свидѣтельствамъ—въ столицахъ первой гильдіи, въ прочихъ городахъ—первой или второй гильдіи. Условія подданства и возраста остаются прежними. Итакъ, мы видимъ, что положеніе 1892 года допускаетъ къ городскимъ выборамъ только крупныхъ домовладѣльцевъ и купцовъ 1-й и 2-й гильдіи, весьма ограничивая такимъ путемъ кругъ городскихъ избирателей. Надо при этомъ, конечно, знать, что стоимость недвижимаго имущества по городской оцѣнкѣ и стоимость того же имущества дѣйствительная далеко не одно и то же, такъ что иногда владѣльцы имуществъ, стоющихъ десятки тысячъ рублей, устраняются отъ выборовъ благодаря низкимъ оцѣнкамъ ихъ имуществъ. Затѣмъ, въ силу новаго положенія отъ городскихъ выборовъ устранены всѣ торговцы и промышленники, не имѣющіе свидѣтельствъ 1-й или 2-й гильдіи, устраненъ, слѣдовательно, наиболѣе многочисленный классъ городскихъ плательщиковъ. Сравнивая въ данномъ отношеніи городовое положеніе съ земскимъ, мы находимъ между тѣмъ и другимъ существенную разницу, состоящую въ томъ, что послѣднее переноситъ центръ вліянія на элементъ дворянскій, первое же на представителей денежной аристократіи; но послѣднее не устраняетъ, однако, окончательно мелкихъ плательщиковъ, между тѣмъ какъ первое установляетъ именно такой, едвали вполнѣ цѣлесообразный, порядокъ.

Для нѣкоторыхъ мѣстностей и категорій населенія новое положеніе установляетъ совершенно необычный порядокъ выборовъ; это касается именно евреевъ. По общему правилу, евреи совершенно устранены отъ дѣлъ городскаго общественнаго

управленія, какимъ бы имуществомъ они ни владѣли, и какъ бы значительны ни были уплачиваемые ими городскія повинности. Однако, въ мѣстахъ постоянной своей осѣдлости, кромѣ города Кіева, евреи могутъ участвовать въ городскомъ управленіи; законъ установляетъ при этомъ совершенно особый порядокъ выборовъ въ гласные; во 1) мѣстная управа или староста должны вести особый списокъ евреевъ, изъ котораго могли бы быть избираемы гласные и во 2) самое избраніе производится не избирателями, но мѣстнымъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ въ числѣ, опредѣленномъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, не свыше, однако, одной десятой части общаго состава думы, при чемъ на постановленія присутствія никакихъ жалобъ не допускается [1]). Соображенія вѣроисповѣднаго характера играютъ, такимъ образомъ, въ глазахъ законодателя далеко не послѣднюю роль.

Законодатель указываетъ и на другіе разряды лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ возраста, подданства и экономическаго ценза, и тѣмъ не менѣе устраняемыхъ отъ участія въ городскомъ управленіи; сюда принадлежатъ лица, неудовлетворяющія нравственнымъ требованіямъ—подвергшіяся суду, несостоятельности, исключонныя изъ обществъ по приговорамъ послѣднихъ и проч. [2]). Положеніе 1892 года сюда же причисляетъ лицъ, состоящихъ подъ гласнымъ надзоромъ полиціи и содержателей, а равно и сидѣльцевъ, винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ. Кромѣ того, желая оградить самостоятельность городскаго общественнаго управленія, законодатель устраняетъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ; таковы—предсѣдатель и члены присутствія по городскимъ дѣламъ, за исключеніемъ городскаго головы, а по новому положенію еще и за исключеніемъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы и членовъ отъ земскаго собранія и городской думы; положеніе 1870 года устраняло, кромѣ того, членовъ губернскаго правленія, на что въ новомъ положеніи указаній не имѣется; но зато

---

[1]) Полож. 1892 г. ст. 24 примѣч. 3.

[2]) Полож. 1870 г. ст. 18.

новое положеніе устраняетъ отъ городскихъ выборовъ чины прокурорскаго надзора и священно и церковно-служителей христіанскихъ исповѣданій. Чины полиціи устраняются по обоимъ положеніямъ.

За лицъ женскаго пола, а также за отсутствующихъ и малолѣтнихъ, въ выборахъ могутъ принимать участіе лица, снабженныя довѣренностями, опекуны и попечители, на условіяхъ аналогичныхъ съ тѣми, которыя указаны въ земскомъ положеніи. Юридическія лица участвуютъ чрезъ представителей.

Самый процессъ избранія городскихъ гласныхъ положеніе 1892 года организуетъ совершенно иначе, нежели положеніе 1870 года. На основаніи этого послѣдняго, все число гласныхъ, подлежавшихъ выбору, раздѣлялось на три равныя части и каждая часть избиралась особымъ избирательнымъ собраніемъ. Самыя избирательныя собранія составлялись слѣдующимъ образомъ: всѣ лица, имѣвшія право голоса на выборахъ, вносились въ избирательный списокъ въ томъ порядкѣ, въ какомъ они слѣдовали одно за другимъ по суммѣ уплачиваемыхъ ими сборовъ въ пользу города; затѣмъ, всѣ лица, внесенныя въ этотъ списокъ, дѣлились на три разряда или собранія такъ, что къ первому причислялись тѣ изъ показанныхъ въ началѣ списка избирателей, которыя, внося высшіе размѣры сборовъ, уплачивали вмѣстѣ одну треть общей суммы сборовъ, платимыхъ всѣми избирателями; ко второму разряду причислялись слѣдовавшіе за ними по списку избиратели, уплачивавшіе вмѣстѣ также одну треть всѣхъ сборовъ; къ третьему разряду — всѣ остальные избиратели. Система эта, очевидно, была заимствована изъ Пруссіи, гдѣ она существовала еще по городовому положенію 1853 года [1]). Она значительно ослабляетъ демократическій характеръ условій участія въ выборахъ и переноситъ центръ вліянія на представителей крупнаго и средняго капитала.

Новое положеніе измѣняетъ этотъ порядокъ выборовъ, образуя вмѣсто трехъ избирательныхъ собраній одно. Только при многочисленности избирателей и лишь въ видахъ удобства, а не какихъ либо иныхъ соображеній, законъ дозволяетъ раздѣ-

[1]) Städteordnung 1853. § 13.

лять избирательное собраніе на участки, съ предоставленіемъ каждому участку избирать число гласныхъ, соотвѣтствующее числу избирателей. Такое раздѣленіе собранія на участки производится думою съ утвержденія губернатора, а въ столицахъ министра внутреннихъ дѣлъ [1]). Списки избирателей объявляются во всеобщее свѣдѣніе за три (ранѣе за два) мѣсяца до выборовъ, чтобы каждый могъ судить о ихъ правильности и, въ случаѣ неполноты или неправильности, могъ бы представить въ городскую управу свои возраженія. Однако, для подобнаго рода возраженій полагается только двухнедѣльный срокъ, по истеченіи котораго городская управа производитъ соотвѣтствующія исправленія списковъ. За мѣсяцъ до выборовъ списки избирателей публикуются въ окончательной формѣ, при чемъ уже никакія исправленія не допускаются. Въ избирательномъ собраніи предсѣдательствуетъ городской голова, который приглашаетъ при производствѣ выборовъ въ помощь себѣ необходимое число лицъ изъ среды присутствующихъ избирателей; прежній законъ опредѣлялъ это число отъ двухъ до шести. На предсѣдателя законъ возлагаетъ обязанность удостовѣряться въ личности избирателей, руководить выборами и слѣдить за соблюденіемъ всѣхъ предписанныхъ въ законѣ условій. Что касается пассивнаго права выбора, то имъ пользуется каждый избиратель; законъ дѣлаетъ одно лишь ограниченіе, состоящее въ томъ, что число гласныхъ изъ нехристіанъ не должно превышать одной пятой (ранѣе одной трети) общаго числа гласныхъ; постановленіе это не касается, однако, евреевъ, по отношенію къ которымъ существуютъ, какъ мы видѣли, гораздо большія ограниченія. Для избранія въ гласные необходимо получить болѣе избирательныхъ, нежели неизбирательныхъ голосовъ. Если число лицъ, получившихъ болѣе половины избирательныхъ голосовъ, превышаетъ число подлежащихъ избранію гласныхъ, то избранными считаются получившіе наибольшее число голосовъ, остальные зачисляются въ кандидаты, въ количествѣ не менѣе одной пятой общаго числа гласныхъ. При избраніи неполнаго числа гласныхъ, городской голова дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія, доводя о томъ до свѣдѣнія

---

[1]) Полож. 1892 г. ст. 34.

губернатора. Если, однако, и послѣ этого число избранныхъ гласныхъ окажется менѣе двухъ третей общаго ихъ числа по закону, то недостающее число гласныхъ пополняется, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, лицами, состоявшими въ этомъ званіи въ теченіи послѣдняго четырехлѣтія, по старшинству полученныхъ ими при выборахъ избирательныхъ балловъ. Такимъ образомъ, городовое положеніе 1892 года, подобно земскому положенію 1890 года, допускаетъ составъ думы въ двѣ трети числа гласныхъ, указаннаго въ законѣ.

На неправильности, допущенныя при выборахъ, могутъ быть подаваемы въ теченіе семи дней со дня окончанія выборовъ жалобы губернатору, разрѣшаемыя, однако, губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Послѣднее, найдя выборы неправильными во всей ихъ совокупности, постановляетъ о производствѣ новыхъ выборовъ; если же признанная присутствіемъ неправильность касается отдѣльныхъ гласныхъ, то они замѣняются кандидатами по старшинству полученныхъ послѣдними избирательныхъ голосовъ [1]).

Общее число гласныхъ городской думы опредѣляется положеніями 1870 и 1892 года не одинаково, хотя то и другое ставитъ его въ нѣкоторое соотношеніе съ числомъ избирателей. По положенію 1870 года въ городахъ, имѣвшихъ не болѣе трехсотъ человѣкъ избирателей, число гласныхъ было опредѣлено въ тридцать человѣкъ; тамъ, гдѣ избирателей было болѣе трехсотъ, на каждые сто пятьдесятъ человѣкъ свыше этого числа прибавлялось по шести гласныхъ, пока общее ихъ число не достигало семидесяти двухъ. Правило это не распространялось на обѣ столицы, гдѣ число гласныхъ опредѣлялось на основаніи особыхъ соображеній — для Петербурга въ 252 человѣка, для Москвы 180 человѣкъ. Такимъ образомъ, помимо этихъ двухъ городовъ maximum числа гласныхъ опредѣлялся въ 72 человѣка, minimum въ 30 человѣкъ. Новое положеніе вводитъ болѣе детальную классификацію городовъ. Minimum оно опредѣляетъ въ двадцать гласныхъ для городовъ съ числомъ избирателей не болѣе ста; затѣмъ, тамъ

---

[1]) ibid. ст. 35—55.

гдѣ число избирателей болѣе этой цифры, на каждые пятьдесятъ человѣкъ прибавляется по три гласныхъ, пока ихъ число не достигнетъ въ столицахъ 160, въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ и въ городѣ Одессѣ—80, въ прочихъ губернскихъ городахъ, а равно и въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ городахъ—60, въ остальныхъ городскихъ поселеніяхъ—40. Но кромѣ собственно гласныхъ, новое положеніе вводитъ въ составъ думы предсѣдателя мѣстной уѣздной земской управы и депутата отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить.—Въ отношеніи обязательности посѣщенія гласными засѣданій думы законодатель высказываетъ тѣ же положенія, что и въ отношеніи посѣщенія земскихъ собраній земскими гласными [1]).

Кругъ вѣдомства органовъ городскаго общественнаго управленія является на столько же обширнымъ, на сколько и земскихъ учрежденій, только что онъ ограничивается предѣлами городскихъ поселеній. Классифицируя и группируя предметы вѣдомства городскихъ учрежденій, мы находимъ слѣдующія главныя группы: 1) дѣла по завѣдыванію городскими имуществами; 2) дѣла финансовыя, т. е. по городскимъ сборамъ и недоимкамъ и по составленію смѣтъ доходовъ и расходовъ, а равно по переложенію натуральныхъ повинностей въ денежныя и по заключенію займовъ; 3) дѣла по устройству городскаго управленія; т. е. по выборамъ должностныхъ лицъ и по назначенію имъ содержанія; 4) дѣла по городскому хозяйству и внѣшнему благоустройству города; 5) дѣла, касающіяся благосостоянія городскаго населенія, т. е. мѣры попеченія о народномъ продовольствіи, здоровьѣ, торговлѣ и промышленности, образованіи, общественномъ призрѣніи и проч. Сюда же должно быть отнесено установленіе таксъ на хлѣбъ, мясо и другіе предметы, указанные въ законѣ, а равно и надзоръ за производствомъ питейной и иной торговли, на основаніи устава о питейномъ сборѣ и другихъ узаконеній; 6) представленіе, чрезъ губернатора, правительству ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ [2]).

---

[1]) ibid. ст. 55—62.

[2]) Полож. 1892 г. ст. 63.

Положеніе 1892 года болѣе детально и точно опредѣляетъ предметы вѣдомства органовъ городскаго управленія, нежели положеніе 1870 года. По всѣмъ предметамъ, касающимся городскаго благоустройства и благосостоянія городскаго населенія, городскія учрежденія, т. е. думы, имѣютъ право издавать обязательныя постановленія.

Что касается порядка дѣятельности городскихъ учрежденій, то обоими положеніями онъ опредѣляется не одинаково. По положенію 1870 года не опредѣлялось ни числа, ни сроковъ засѣданій думы; исключеніе составляли только тѣ засѣданія, которыя посвящались разсмотрѣнію росписи городскихъ доходовъ и расходовъ, а равно и отчетовъ городской управы; для этой цѣли по закону должно было составляться не менѣе двухъ засѣданій, но сроковъ законъ и здѣсь не опредѣлялъ, предоставляя это самой думѣ, съ утвержденія губернатора или градоначальника. Обыкновенныя же засѣданія городской думы назначались по усмотрѣнію городскаго головѣ, по требованію губернатора или градоначальника и по заявленному городскому головѣ желанію не менѣе одной пятой части гласныхъ; законъ не воспрещалъ и предварительныя частныя совѣщанія всѣхъ или нѣкоторыхъ гласныхъ городской думы. О назначеніи засѣданія городской думы, а также и о предметахъ, подлежащихъ ея обсужденію, городской голова долженъ былъ доводить до свѣдѣнія губернатора или градоначальника.

Городовое положеніе 1892 года точно опредѣляетъ число и сроки засѣданій городской думы. Очередныя собранія думы назначаются не менѣе четырехъ и не болѣе двадцати четырехъ разъ въ годъ, при чемъ росписаніе очередныхъ собраній составляется думою на годъ впередъ въ декабрѣ мѣсяцѣ. Въ сентябрѣ мѣсяцѣ назначается засѣданіе для разсмотрѣнія отчета по исполненію городской росписи и другихъ отчетовъ управы, а въ ноябрѣ для обсужденія смѣты доходовъ и расходовъ. Передъ каждымъ очереднымъ собраніемъ думы городской голова представляетъ губернатору и разсылаетъ гласнымъ перечень дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію, при чемъ, если слушаніе всѣхъ внесенныхъ въ этотъ перечень дѣлъ не будетъ окончено въ одинъ день, то разсмотрѣніе продолжается

въ послѣдующіе дни [1]). Изъ этого постановленія видно, что засѣданіе думы можетъ продолжаться и не одинъ день, почему законъ и говоритъ собственно не о засѣданіяхъ, но о собраніяхъ думы, такъ что каждое собраніе можетъ состоять изъ нѣсколькихъ засѣданій. Законъ допускаетъ и чрезвычайныя собранія съ разрѣшенія въ С.-Петербургѣ министра внутреннихъ дѣлъ, въ Москвѣ—генералъ-губернатора, въ прочихъ городахъ—губернатора.

Законный составъ думскихъ засѣданій опредѣляется обоими положеніями также не вполнѣ одинаково. По общему правилу какъ ранѣе, такъ и теперь, требуется присутствіе не менѣе одной трети общаго числа гласныхъ; но по новому положенію въ городскихъ думахъ, имѣющихъ не болѣе сорока гласныхъ, законный составъ засѣданій опредѣляется въ половину общаго числа. За неприбытіемъ законнаго числа гласныхъ, по положенію 1870 года должно было назначаться, не ранѣе чѣмъ черезъ семь дней, новое засѣданіе, законное при всякомъ числѣ гласныхъ; положеніе 1892 года также предусматриваетъ этотъ случай и также говоритъ о новомъ созваніи собранія, но ни какихъ сроковъ при этомъ не установляетъ; кромѣ того, законный составъ и при вторичномъ собраніи остается такой же, какъ и при первомъ, т. е. въ половину, или въ одну треть общаго числа гласныхъ и только въ чрезвычайныхъ собраніяхъ, созываемыхъ во время народныхъ бѣдствій, въ виду военныхъ событій и т. п., законный составъ признается при всякомъ числѣ гласныхъ [2]). Поэтому, въ случаѣ неприбытія во вторично созываемое очередное засѣданіе думы положеннаго по закону числа гласныхъ, всѣ дѣла, подлежащія его разсмотрѣнію передаются губернатору, который направляетъ къ исполненію тѣ изъ докладовъ управы, съ которыми онъ соглашается, другіе же препровождаетъ или въ присутствіе по земскимъ и городскимъ дѣламъ, или же министру внутреннихъ дѣлъ, смотря по характеру самыхъ вопросовъ. Такимъ образомъ, мы видимъ здѣсь отступленіе отъ порядковъ, принятыхъ положеніемъ 1870 года и установленіе

---

[1]) ст. 64 и 65.

[2]) ibid. ст. 70.

тѣхъ же правилъ, какія въ этомъ случаѣ содержатся и въ новомъ земскомъ положеніи.

При рѣшеніи въ думѣ тѣхъ или другихъ воспросовъ, каждый гласный пользуется только однимъ голосомъ; при равенствѣ голосовъ, голосъ предсѣдателя имѣетъ перевѣсъ, конечно, въ томъ только случаѣ, когда вопросъ рѣшается открытою подачей голосовъ. Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ наиболѣе важныхъ, для рѣшенія которыхъ требуется: во 1) присутствіе не менѣе половины всего числа гласныхъ, или даже двухъ третей, гдѣ все число гласныхъ не выше сорока, во 2) большинство не менѣе двухъ третей присутствующихъ въ собраніи думы. Таковы дѣла о пріобрѣтеніи или отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города, о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, объ отвѣтственности должностныхъ лицъ городскаго общественнаго управленія и нѣкоторыя другія. Затѣмъ, въ отношеніи самаго порядка производства дѣлъ въ собраніяхъ думы соблюдаются правила, установленныя по этому предмету для земскихъ собраній.

Въ качествѣ исполнительнаго органа городскаго общественнаго управленія функціонируетъ городская управа, состоящая изъ предсѣдателя и членовъ, въ числѣ отъ двухъ до шести, смотря по населенности города; въ нѣкоторыхъ городахъ, какъ—то Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ и Ригѣ учреждена должность товарища головы. Но, съ другой стороны, въ небольшихъ городахъ и посадахъ городскія управы вовсе могутъ быть не учреждаемы и ихъ обязанности могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, на одного лишь городскаго голову, съ назначеніемъ ему помощника по избранію думы. Должности городскаго головы и членовъ управы—выборныя, за исключеніемъ городскихъ головъ въ Петербургѣ и Москвѣ, гдѣ они назначаются по Высочайшему усмотрѣнію. Слѣдуетъ замѣтить при этомъ, что какъ городской голова, такъ и члены управы могутъ быть избираемы думой не только изъ ея состава, но и вообще изъ всей совокупности лицъ, пользующихся правомъ голоса на городскихъ выборахъ [1]). Выборы головъ и ихъ товарищей

[1]) ibid. ст. 116.

утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ или губернаторомъ; весь остальной выборный составъ управы утверждается въ должности повсемѣстно губернаторомъ; при неутвержденіи производятся новые выборы, а если и за симъ избранныя лица не будутъ утверждены, то должности, остающіяся свободными, замѣщаются, въ случаѣ надобности, какъ выражается законъ, лицами по назначенію отъ правительства, однако не иначе, какъ изъ среды городскихъ избирателей или гласныхъ думы. Голова и члены управы избираются на четырехлѣтній срокъ, при чемъ черезъ каждые два года половина членовъ управы выбываетъ по очереди, хотя выбывшіе вновь могутъ быть избраны. Всѣ эти лица участвуютъ въ засѣданіяхъ думы на правахъ членовъ, за исключеніемъ дѣлъ ихъ лично касающихся. Существеннымъ нововведеніемъ положенія 1892 года является признаніе этихъ лицъ состоящими на государственной службѣ, въ чемъ и здѣсь, такимъ образомъ, проявилось стремленіе ввести органы городскаго общественнаго управленія въ систему правительственныхъ властей.

Въ сферу компетенціи городской управы входитъ непосредственное завѣдываніе дѣлами городскаго хозяйства и общественнаго управленія на основаніи правилъ, указанныхъ въ законѣ и согласно съ указаніями городской думы. Такъ, управа ведетъ текущія дѣла по городскому хозяйству, изыскиваетъ мѣры къ его улучшенію, исполняетъ опредѣленія думы собираетъ необходимыя для нея свѣдѣнія, составляетъ проэкты городскихъ смѣтъ, взимаетъ и расходуетъ городскіе сборы, представляетъ отчеты о своей дѣятельности и о состояніи подвѣдомственныхъ ей частей. Кромѣ того, въ законѣ указаны и многія другія спеціальныя обязанности городской управы [1]). Было бы неправильно, однако, думать, что городская управа—органъ исключительно исполнительный; по нѣкоторымъ, и при томъ немаловажнымъ, вопросамъ она пользуется властью распорядительною; такъ, ей принадлежитъ право утверждать планы частныхъ зданій въ предѣлахъ города, выдавать разрѣшенія на перестройки и капитальныя исправленія; еще болѣе важнымъ представляется право городской управы разрѣшать устройство заводскихъ и иныхъ промышлен-

---

[1]) ibid. ст. 95 и слѣд.

ныхъ заведеній, принадлежащихъ къ числу безвредныхъ и не вошедшихъ въ особый списокъ такихъ заведеній, издаваемый министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ министромъ финансовъ [1]). На ряду съ городскими управами могутъ дѣйствовать и разнаго рода коммиссіи и отдѣльныя должности, учреждаемыя думами для завѣдыванія тѣми или другими предметами городскаго управленія.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію вопроса о степени и предѣлахъ власти органовъ городскаго общественнаго управленія.

Вопросъ о томъ, являются ли эти органы установленіями государственными, долженъ быть рѣшенъ, конечно, утвердительно и по тѣмъ же соображеніямъ, по которымъ таковыми являются земскія учрежденія. Однако, законъ и здѣсь дѣластъ разграниченіе между городскими думами и городскими управами, подобно тому какъ это сдѣлано въ отношеніи земскихъ собраній и земскихъ управъ. Городскія управы не только являются болѣе активными, нежели думы, но и носятъ на себѣ признаки начальственной власти въ бо́льшей степени, нежели то можно сказать о думахъ; такъ, уже по положенію 1870 года городской голова и члены управы считались должностными лицами, а по новому положенію они даже состоятъ на государственной службѣ; ничего подобнаго нельзя сказать о гласныхъ думы, за исключеніемъ, впрочемъ, городскаго головы, являющагося предсѣдателемъ думы. Однако, не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что начальственная власть принадлежитъ и думамъ и что они, не смотря на разныя ограниченія, все же не низведены на степень совѣщательныхъ установленій. Это видно изъ того, что законъ [2]) въ числѣ городскихъ властей и мѣстъ помѣщаетъ, на ряду съ другими, и городскія думы. Но для опредѣленія степени власти органовъ городскаго общественнаго управленія вообще, намъ необходимо выяснить, въ какой степени и формѣ они пользуются принудительною властью; положеніе 1870 года [3]) возлагало на органы городскаго управленія—обсужденіе, опре-

---

[1]) ibid. ст. 96 и 97.

[2]) Сводъ Закон. т. II. ч. I. ст. 16 изд. 1892 г.

[3]) Полож. 1870 г. ст. 3.

дѣленіе и *приведеніе* въ установленномъ порядкѣ *въ исполненіе* законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, ввѣренныхъ вѣдѣнію этихъ органовъ. Слѣдовательно, городскія учрежденія, по прямому смыслу закона, имѣли право сами приводить въ исполненіе свои законныя постановленія, полицейскія же учрежденія были обязаны содѣйствовать этому. Къ сожалѣнію, въ новомъ положеніи такого опредѣленнаго указанія не содержится, поэтому судить о степени власти городскихъ органовъ по этому положенію приходится руководствуясь лишь косвенными указаніями, содержащимися въ тѣхъ или другихъ статьяхъ закона. Когда возбужденъ вопросъ о принудительной власти органовъ общественнаго управленія, то при рѣшеніи его довольно важную роль играютъ два обстоятельства—во первыхъ, на сколько эта принудительная власть проявляется при взиманіи и взысканіи сборовъ и недоимокъ и во вторыхъ, при какихъ условіяхъ издаются обязательныя постановленія органовъ общественнаго управленія

Взиманіе городскихъ сборовъ производится самими органами городскаго управленія, хотя, разумѣется, здѣсь все зависитъ отъ характера самыхъ сборовъ; нѣкоторые изъ нихъ вносятся въ казначейства вмѣстѣ съ казенными сборами, другіе сборы мотутъ быть вносимы непосредственно въ городскую управу, при чемъ всѣ образующіеся такимъ путемъ капиталы могутъ храниться или въ кассѣ управы или же въ казначействѣ и отдѣленіяхъ государственнаго банка. Другое дѣло взысканіе недоимокъ. Хотя положеніе 1870 года и предоставляло городскимъ органамъ самимъ приводить въ исполненія свои постановленія, хотя для завѣдыванія тѣми или другими отраслями городскаго хозяйства думы могли учреждать и отдѣльныя спеціальныя должности, все же городскія учрежденія никогда непользовались въ этой области правами учрежденій полицейскихъ. Если министромъ внутреннихъ дѣлъ и было розъяснено въ 1880 году, что для взысканія городскихъ сборовъ и недоимокъ органы городскаго общественнаго управленія могли бы имѣть въ своемъ распоряженіи чиновъ такъ называемой, хозяйственной полиціи, то уже въ 1884 году сенатскимъ рѣшеніемъ было объявлено, что взысканіе сборовъ и недоимокъ производится при содѣйствіи общей полиціи, обязанности которой и заключаются въ этомъ случаѣ въ производствѣ исполнительныхъ по этому предмету дѣйст-

вій между тѣмъ какъ само городское управленіе, въ случаѣ неплатежа сборовъ, не можетъ ни наложить ареста на доходы съ имущества недоимщика, ни продать этого имущества. Того же взгляда держится и новое городовое положеніе, говоря, что взысканіе всякаго рода недоимокъ по установленнымъ городскимъ сборамъ и повинностямъ производится на одинаковомъ основаніи съ безспорными требованіями административныхъ мѣстъ и лицъ [1]). Отсюда мы видимъ, что органы городскаго общественнаго управленія въ отношеніи вопроса о полицейской принудительной власти стояли и стоятъ въ томъ же положеніи, что и земскія учрежденія, т. е. что сами они принудительной полицейской власти не имѣютъ, но что имъ принадлежитъ принудительная административная власть. Въ этомъ послѣднемъ мы еще болѣе убѣждаемся изъ того, что городскимъ думамъ предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

По городовому положенію 1870 года право изданія думами обязательныхъ постановленій было поставлено въ слѣдующія условія. Прежде всего было высказано требованіе, чтобы обязательныя постановленія ни въ чемъ не противорѣчили закону и такъ какъ, по разъясненію министра внутреннихъ дѣлъ, они замѣняютъ собою дѣйствующія постановленія, извлеченныя изъ уставовъ путей сообщенія, строительнаго, пожарнаго, народнаго продовольствія и врачебнаго, то и должны излагаться такъ же точно и ясно, какъ самъ законъ. Это разъясненіе министра слѣдуетъ понимать, разумѣется, въ томъ смыслѣ, что городскимъ думамъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія по вопросамъ, содержащимся въ вышеприведенныхъ уставахъ, т. е. развивать и распространять законъ въ его деталяхъ. Но давая городскимъ учрежденіямъ такія широкія права, положеніе 1870 въ тоже время значительно ограничивало осуществленіе этихъ правъ, ставя въ зависимость изданіе такихъ постановленій отъ согласія мѣстныхъ правительственныхъ органовъ—начальника полиціи, губернатора и губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія.

Порядокъ изданія такихъ постановленій былъ слѣдующій. Проэкты постановленій, до утвержденія ихъ думою, сообща-

---

[1]) Полож. 1892 г. ст. 137.

лись городскою управой начальнику мѣстнаго полицейскаго управленія, который и доставлялъ по нимъ свои заключенія; въ случаѣ несогласія его на изданіе проэктированныхъ постановленій, дѣло, по требованію одной изъ сторонъ, вносилось на разсмотрѣніе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія; послѣднее разсматривало проэкты по ихъ существу и измѣняло ихъ согласно доводамъ той или другой стороны. Этому же учрежденію принадлежало право обсужденія обязательныхъ постановленій и въ томъ случаѣ, когда къ изданію ихъ встрѣчалось какое либо препятствіе со стороны губернатора, хотя бы между городскою думой и начальникомъ мѣстной полиціи и было достигнуто полное соглашеніе. Вышеуказаннымъ путемъ обязательныя постановленія не только издавались, но и отмѣнялись. Такимъ образомъ, мы видимъ, что и по положенію 1870 года право городскихъ учрежденій издавать обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей подлежало значительнымъ ограниченіямъ. Если губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе соглашалось съ мнѣніемъ начальника полиціи, которое могло идти въ разрѣзъ съ мнѣніемъ городской думы, то изданное при этихъ условіяхъ обязательное постановленіе, не могло уже, конечно, разсматриваться какъ постановленіе думы, оно являлось постановленіемъ правительственныхъ установленій. Единственное, что дума могла въ этомъ случаѣ еще сдѣлать—это обжаловать постановленіе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія въ правительствующій сенатъ, отъ котораго и зависѣло отмѣнить или оставить въ силѣ постановленіе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія.

Новое городовое положеніе значительно упрощаетъ и улучшаетъ порядокъ изданія думами обязательныхъ постановленій. Въ немъ ничего уже не говорится о необходимости согласія начальника полиціи; послѣднему законъ не отказываетъ лишь въ правѣ инициативы составленія проэктовъ обязательныхъ постановленій; но самое составленіе ихъ есть исключительно дѣло общественныхъ городскихъ учрежденій. Всѣ проэкты такихъ постановленій, принятыя думой, должны быть утверждены губернаторомъ, который и издаетъ ихъ тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для изданія его собственныхъ обязательныхъ постановленій, т. е. путемъ публикаціи ихъ въ мѣстныхъ оффиціальныхъ изданіяхъ и выставленія

въ теченіи мѣсяца на опредѣленныхъ и видныхъ мѣстахъ площадей и главныхъ улицъ, а также въ полицейскихъ управленіяхъ. Кромѣ того, въ силу требованія ст. 426 общ. учрежд. губерн., обязательныя постановленія сообщаются въ копіяхъ министру внутреннихъ дѣлъ. При изданіи обязательнаго постановленія долженъ быть назначенъ срокъ, съ котораго оно получаетъ силу; срокъ этотъ не можетъ быть менѣе двухъ недѣль со времени опубликованія постановленія [1]). Если губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить обязательнаго постановленія думы, то передаетъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, при согласіи котораго съ мнѣніемъ губернатора, постановленіе думы признается несостоявшимся; если же присутствіе выскажется противъ мнѣнія губернатора, то дѣло представляется на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго и зависитъ утвердить постановленіе думы или отказать въ такомъ утвержденіи [2]). Весьма существеннымъ, однако, надо признать то обстоятельство, что правительственнымъ органамъ предоставлено право лишь утверждать или неутверждать обязательныя постановленія думъ, но не измѣнять ихъ. Утвержденныя обязательныя постановленія получаютъ такую же силу, какъ и законныя постановленія правительственныхъ установленій. Что касается самыхъ предметовъ, по которымъ могутъ быть издаваемы обязательныя постановленія думъ, то законъ подробно ихъ перечисляетъ, относя сюда постановленія о предупрежденіи пожаровъ, о порядкѣ содержанія разныхъ строеній и сооруженій, о производствѣ извознаго промысла, о мѣрахъ санитарнаго характера, о мѣрахъ, касающихся порядка и безопасности и многія другія [3]). Не одни, однако, обязательныя постановленія думъ подлежатъ утвержденію правительственныхъ органовъ, но и многія другія постановленія, касающіяся примѣненія тѣхъ или другихъ мѣропріятій городскими учрежденіями. Одни изъ такихъ постановленій подлежатъ утвержденію губернатора, другія министра внутреннихъ дѣлъ; [4]) наконецъ, нѣкоторыя постановленія

[1]) ibid. ст. 111.
[2]) ibid. ст. 80—81.
[3]) ibid. ст. 108.
[4]) ibid. ст. 78 и 79.

какъ—то объ измѣненіяхъ въ планахъ въ городскихъ поселеніяхъ столицъ подлежатъ утвержденію Верховной Власти [1]). Порядокъ утвержденія или неутвержденія губернаторомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ указанныхъ въ закону постановленій совершенно тотъ же, какой опредѣленъ для обязательныхъ постановленій.

Отношенія городскихъ общественныхъ учрежденій къ учрежденіямъ правительственнымъ еще не исчерпываются порядкомъ изданія обязательныхъ постановленій и случаями утвержденій постановленій думъ правительственными органами; послѣднимъ принадлежитъ еще и право контроля за дѣятельностью городскихъ установленій; органы городскаго общественнаго управленія въ своей дѣятельности не должны идти въ разрѣзъ съ общегосударственною дѣятельностью; слѣдовательно, постановленія ихъ не должны противорѣчить законамъ; наблюденіе за этимъ и возложено на губернатора и губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Вотъ почему всѣ постановленія думы, а не только тѣ которыя по самому закону подлежатъ утвержденію губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, представляются въ копіяхъ губернатору; который и входитъ въ разсмотрѣніе ихъ законности. Положенія 1870 и 1892 годовъ нѣсколько различно опредѣляютъ порядокъ наблюденія за законностью постановленій думъ, не подлежащихъ утвержденію. Такъ, на основаніи положенія 1870 года, исполненіе постановленія, признаннаго незаконнымъ губернаторомъ, пріостанавливалось не долѣе какъ на одинъ мѣсяцъ и дѣло передавалось въ губ. по городскимъ дѣламъ присутствіе; послѣднее въ своемъ рѣшеніи было обязано указать на тѣ законы, которымъ, по его мнѣнію, противорѣчило постановленіе думы, на тотъ случай, чтобы городская дума не лишена была возможности, при несогласіи съ присутствіемъ въ толкованіи закона, обжаловать его постановленіе [2]). Срокъ такого обжалованія опредѣлялся въ шесть недѣль. Положеніе 1892 года говоритъ [3]), что поставленія думы, не подлежащія утвержденію, приводятся

---

[1]) Собр. узак. и распор. Прав. 1897 г. ст. 494.

[2]) Рѣшеніе сената 21 іюня 1884 года.

[3]) ст. 82.

въ дѣйствіе, если губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія въ двухнедѣльный срокъ, со дня ихъ полученія. При такого рода пріостановленіи, губернаторъ въ мѣсячный срокъ передаетъ дѣло въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, при чемъ рѣшеніе послѣдняго приводится въ исполненіе, если съ нимъ согласится губернаторъ, въ противномъ случаѣ, дѣло переходитъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, который или предлагаетъ губернатору привести рѣшеніе въ исполненіе или входитъ въ сенатъ съ представленіемъ о его отмѣнѣ [1]). Рѣшеніе губ. по городскимъ дѣламъ присутствія, отмѣняющее за незаконностью, постановленіе думы, можетъ быть обжаловано послѣднею въ правительствующій сенатъ. Итакъ, мы видимъ, что постановленія думы, признанныя губернаторомъ незаконными, могли и могутъ быть отмѣненными мѣстнымъ правительственнымъ установленіемъ—губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ. Положеніе 1892 года установляетъ иной порядокъ опротестованія постановленій городскихъ думъ, признаваемыхъ губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія. Здѣсь губ. присутствіе оказывается уже не достаточно компетентнымъ; правда, вопросъ передается прежде всего именно въ него, но затѣмъ все дѣло съ его заключеніемъ представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который собственною властью также не можетъ ни измѣнить, ни отмѣнить думскаго постановленія, но, при несогласіи съ послѣднимъ, представляетъ дѣло на разрѣшеніе или комитета министровъ, или государственнаго совѣта; послѣдній случай долженъ имѣть мѣсто тогда, когда въ слѣдствіе измѣненія или отмѣны постановленія думы должно послѣдовать возвышеніе городскаго обложенія сравнительно съ размѣромъ, установленнымъ думой. Во всѣхъ прочихъ случаяхъ отмѣна или измѣненіе постановленій думъ производится комитетомъ министровъ, или даже министромъ внутреннихъ дѣлъ, какъ то надо сказать относительно постановленій думъ незначительныхъ городскихъ поселеній [2]). Установленный новымъ положеніемъ

---

[1]) ibid. ст. 84.

[2]) ibid. ст. 88.

порядокъ измѣненія и отмѣны поставленій городскихъ думъ, за исключеніемъ только что упомянутаго права министра внутреннихъ дѣлъ, нельзя не признать вполнѣ цѣлесообразнымъ и соотвѣтствующимъ истинной природѣ органовъ общественнаго управленія.

Скажемъ еще нѣсколько словъ объ отвѣтственности органовъ городскаго общественнаго управленія. Эта отвѣтственность опредѣляется положеніями 1870 и 1892 года опять таки не одинаково. Городское общественное управленіе, говоритъ ст. 10 городоваго положенія 1870 года, подвергается отвѣтственности за превышеніе власти, за неисполненіе законныхъ требованій мѣстныхъ властей, за нарушеніе законныхъ правъ обществъ и частныхъ лицъ и за всякія вообще дѣйствія, противныя существующимъ законамъ. Частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями городскаго общественнаго управленія, имѣютъ право иска на общемъ основаніи. Однако, жалобы могутъ быть подаваемы и административнымъ порядкомъ. Такъ, на неправильныя дѣйствія городской управы или городскаго головы, такія жалобы приносятся думѣ или же губернатору; на противозаконныя постановленія думъ—губернатору, который и передаетъ ихъ на разрѣшеніе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія. Если же постановленія думы, обжалуемыя частными лицами, были утверждены министромъ внутреннихъ дѣлъ, или губернаторомъ, то, по положенію 1870 года, самыя жалобы подавались по первому департаменту сената, по новому же они рѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ, или губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ. По жалобамъ, принесеннымъ на управу, губернаторъ, по положенію 1892 года, самъ даетъ рѣшеніе и предлагаетъ управѣ, въ случаѣ признанія жалобы правильною, удовлетворить просителя. Самая отвѣтственность должностныхъ лицъ городскаго общественнаго управленія является дисциплинарною и судебною: положеніе 1870 года придавало наибольшее значеніе послѣдней; дисциплинарная же отвѣтственность была организована по общимъ началамъ служебной отвѣтственности, т. е. отдѣльныя должностныя лица были отвѣтственны передъ думой. Преданіе суду этихъ должностныхъ лицъ, за исключеніемъ городскаго головы, могло послѣдовать по опредѣленію думы или губернатора, передававшаго вопросъ на разсмотрѣніе губернскаго по город-

скимъ дѣламъ присутствія; послѣднее дѣлало постановленіе о преданіи этихъ лицъ суду, но до приведенія опредѣленія въ исполненіе сообщало объ этомъ городской думѣ, которая, въ случаѣ несогласія съ такимъ опредѣленіемъ, могла приносить жалобу правительствующему сенату. Что касается городскихъ головъ, то они предавались суду сенатомъ. Положеніе 1892 года, признавая отвѣтственность судебную, усиливаетъ въ то же время отвѣтственность дисциплинарную, организуя послѣднюю на новыхъ началахъ, не вполнѣ согласныхъ съ природой общественныхъ учрежденій. Въ качествѣ низшей инстанціи, налагающей дисциплинарныя взысканія, выступаетъ, по положенію 1892 года, губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, налагающее такія взысканія, отъ замѣчаній и до удаленія отъ должности, на членовъ городскихъ управъ въ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ, а на помощниковъ городскаго головы и городскихъ секретарей во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ. То же учрежденіе подвергаетъ замѣчаніямъ и выговорамъ, безъ внесенія въ послужной списокъ, городскихъ головъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ, а равно членовъ городскихъ управъ и товарищей городскихъ головъ въ столицахъ и губернскихъ городахъ. Въ качествѣ высшаго дисциплинарнаго учрежденія выступаетъ совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ, налагающій дисциплинарныя взысканія на городскихъ головъ столицъ и городовъ губернскихъ, а равно и взысканія по удаленію отъ должности городскихъ головъ и членовъ управъ губернскихъ городовъ. Постановленія совѣта требуютъ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ, а по отношенію къ столичнымъ городскимъ головамъ еще и Высочайшаго соизволенія на приведеніе ихъ въ исполненіе. Въ томъ же порядкѣ происходитъ и преданіе суду и только въ отношеніи городскихъ головъ столицъ удержанъ старый порядокъ преданія суду по постановленіямъ перваго департамента сената [1]).

Подобно земскимъ учрежденіямъ, и дѣятельность органовъ городскаго общественнаго управленія проявляется, кромѣ собственно городскихъ дѣлъ, и въ другихъ сферахъ; лица, избираемыя городскимъ обществомъ, принимаютъ, участіе во многихъ правительственныхъ установленіяхъ; сюда принадлежатъ:

---

[1]) ibid. ст. 141—154.

уѣздный училищный совѣтъ, въ который дума избираетъ своего представителя, если городъ участвуетъ въ издержкахъ на народное образованіе; затѣмъ, городская дума выбираетъ по два члена въ губернское и уѣздное податныя присутствія; въ губернскомъ по питейнымъ дѣламъ присутствіи участвуетъ городской голова или членъ городской управы; то же надо сказать относительно губернскаго по фабричнымъ дѣламъ присутствія; городской голова участвуетъ въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, а въ губернскомъ статистическимъ комитетѣ онъ состоитъ непремѣннымъ членомъ; городскія думы выбираютъ депутатовъ отъ городскихъ обществъ для взиманія сборовъ съ приходящихъ и отходящихъ судовъ, попечителей, смотрителей и экономовъ благотворительныхъ заведеній, если ихъ избраніе, по уставамъ такихъ заведеній, возложено на городское общество; представители городскаго общества участвуютъ также и въ нѣкоторыхъ другихъ правительственныхъ установленіяхъ.

Оттѣняя наиболѣе характерныя черты въ организаціи современнаго городскаго общественнаго управленія и сопоставляя эту организацію, съ одной стороны, съ дореформенными городскими учрежденіями, съ другой, съ учрежденіями земскими, мы должны придти къ слѣдующимъ заключительнымъ выводамъ. Въ основѣ организаціи современнаго городскаго общественнаго управленія положено начало экономическаго ценза, которое проведено съ большею исключительностью, нежели то можно сказать относительно организаціи по положенію 1870 года, а тѣмъ болѣе по положенію 1785 года. По сравненію съ земскими учрежденіями, органы городскаго управленія представляютъ ту разницу, что въ первыхъ преобладаетъ начало земельнаго ценза, между тѣмъ какъ въ послѣднихъ—ценза торговаго и имущественнаго неземельнаго. Организація избирательныхъ собраній въ той и другой области покоится на различныхъ основаніяхъ. Въ земствѣ—нѣсколько избирательныхъ собраній, различающихся не только по характеру ценза, но и по сословіямъ, въ городѣ—одно избирательное собраніе, при чемъ сословность не играетъ никакой роли. Отсюда, далѣе, слѣдуетъ, что и общее число гласныхъ городскихъ думъ и земскихъ собраній опредѣлено на неодинаковыхъ началахъ. Для городскаго управленія принимается во вниманіе число городскихъ избирателей вообще, въ земскомъ управленіи общее

число гласныхъ въ земскихъ собраніяхъ опредѣляется совокупностью гласныхъ, избираемыхъ каждымъ избирательнымъ собраніемъ.

Въ сферу компетенціи органовъ городскаго общественнаго управленія входитъ, какъ мы видѣли, все городское хозяйство и благоустройство; въ этомъ отношеніи положеніе ихъ одинаково съ земскими учрежденіями; органы того и другаго управленія допущены также къ завѣдыванію и другими отраслями администраціи, какъ-то народнымъ образованіемъ, народнымъ здоровьемъ, по преимуществу въ хозяйственномъ отношеніи. По сравненію съ дореформенными городскими учрежденіями, сфера компетенціи современныхъ органовъ городскаго управленія, конечно, несравненно шире. Наконецъ, въ отношеніи степени и предѣловъ власти нынѣшнія городскія учрежденія стоятъ также гораздо выше дореформенныхъ, т. е. существовавшихъ до изданія положенія 1870 года. Учрежденія дореформенныя всецѣло были подчинены мѣстнымъ правительственнымъ органамъ, сохраняя лишь внѣшній обликъ самостоятельной организаціи и ограничиваясь почти исключительно выборомъ должностныхъ лицъ городскаго управленія; все финансовое хозяйство городовъ было строго регламентировано и городскія думы не могли истратить ни одной копѣйки безъ согласія на то губернатора. Въ настоящее время городскіе общественные органы, хотя и не вполнѣ свободны и самостоятельны, все же имѣютъ нѣкоторый кругъ самостоятельной дѣятельности, а по всѣмъ вообще предмѣтамъ городскаго управленія эта дѣятельность поставлена въ законныя условія, соблюденіе которыхъ обязательно и для мѣстныхъ правительственныхъ органовъ. Въ отношеніи законности своихъ дѣйствій городскіе органы, подобно земскимъ, поставлены подъ защиту сената, въ отношеніи цѣлесообразности и полезности ихъ они еще болѣе самостоятельны, такъ какъ отмѣна или измѣненіе ихъ законныхъ постановленій поставлены въ зависимость отъ органовъ верховнаго управленія.

Глава четвертая.

ОРГАНЫ КРЕСТЬЯНСКАГО ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 67. Историческія черты.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ формъ общесословнаго или, лучше сказать, безсословнаго, по крайней мѣрѣ по идеѣ, общественнаго управленія, въ Россіи существуютъ, въ силу условій нашей исторической жизни, еще особыя формы сословнаго управленія; сюда принадлежатъ управленіе крестьянское и дворянское.

Крестьяне съ древнѣйшихъ временъ жили общинами, которыя возникли естественнымъ путемъ еще во времена доисторическія; съ древнѣйшихъ же временъ крестьяне пользовались самостоятельностью въ рѣшеніи вопросовъ, касавшихся общинной жизни, имѣли своихъ выборныхъ должностныхъ лицъ—старостъ, десятскихъ, сотскихъ, однимъ словомъ, имѣли свое общинное управленіе. Весьма важно, что это управленіе было самоуправленіемъ, такъ какъ при незначительной величинѣ общинъ и при отсутствіи какой либо сильно организованной политической власти, условія вполнѣ могли благопріятствовать существованію самоуправленія. Древняя форма общиннаго крестьянскаго самоуправленія не была регулирована никакими законами, но покоилась исключительно на обычаѣ. Подъ вліяніемъ естественныхъ условій и конечно, въ теченіи очень долгаго времени, происходитъ постепенная концентрація общинъ, объединеніе ихъ въ болѣе крупные союзы, а вмѣстѣ съ тѣмъ и постепенное развитіе все болѣе и болѣе сильной

и прочно организованной политической власти. По мѣрѣ этого процесса, прежняя самостоятельность общинъ въ рѣшеніи вопросовъ ихъ внутренней жизни должна была постепенно ослабляться въ пользу центральной власти; это мы и наблюдаемъ съ развитіемъ и укрѣпленіемъ въ Россіи княжеской власти. Въ первое, доступное исторіи, время свобода крестьянскаго самоуправленія сохранялась еще благодаря тому обстоятельству, что отношенія общинъ къ князьямъ, вообще къ правительству, обусловливались землевладѣніемъ; если крестьяне исправно отбывали земельныя повинности, то правительство вполнѣ этимъ удовлетворялось и не считало вовсе полезнымъ или цѣлесообразнымъ вмѣшиваться съ своею регулирующею дѣятельностью во внутреннюю жизнь крестьянскихъ общинъ. Не надо забывать и того, что первыя государственныя организаціи отличаются бѣдностью административныхъ средствъ, препятствующею ихъ усиленной дѣятельности; эта бѣдность выражается какъ въ примитивности административной организаціи, такъ и въ недостаткѣ средствъ личныхъ и матеріальныхъ. Въ слѣдствіе этой же причины крестьяне долго сохраняли свою личную свободу; государство имѣло дѣло съ общиной, которая и отвѣчала за исправное отбываніе повинностей. До тѣхъ поръ пока крестьяне пользовались своею личною свободой, имъ нечего было опасаться за цѣлость своего мірскаго самоуправленія. Въ силу стремленія государственной власти къ наибольшему упроченію своего положенія, такой порядокъ вещей долженъ былъ, однако, измѣниться; государство не ограничилось однимъ закрѣпленіемъ на службу служилаго сословія; этимъ была обезпечена до извѣстной степени только государственная служба; государство могло быть спокойнымъ относительно того, что оно не останется безъ приказныхъ людей, что, въ случаѣ войны, оно будетъ имѣть солдатъ и офицеровъ; но относительно финансоваго тягла государство не чувствовало себя вполнѣ обезпеченнымъ, пока крестьяне пользовались полною свободой передвиженія; и вотъ, чтобы обезпечить себя и съ этой стороны, оно прикрѣпляетъ крестьянъ къ землѣ, какъ городскихъ жителей прикрѣпило къ ихъ дворамъ и промысламъ, а дворянское сословіе къ службѣ. Съ этого момента и общинное самоуправленіе теряетъ свою независимость, подчиняясь все болѣе и болѣе правительственнымъ органамъ и помѣщикамъ. Царствованіе Грознаго представляетъ, на первый взглядъ,

повидимому, условія благопріятныя дѣлу общиннаго самоуправленія, но въ сущности послѣднее выиграло не много, ставши въ непосредственную зависимость отъ московскихъ приказовъ. Правда, правительственные приказные люди—намѣстники и волостели—въ большинствѣ случаевъ были отстранены; охраненіе тишины и спокойствія въ волостяхъ было ввѣрено сельскому и волостному выборному начальству; на ряду съ прежними общинными должностными лицами появляются новые—земскіе старосты, судьи и цѣловальники; общинамъ ввѣряются двѣ важнѣйшихъ государственныхъ функціи—судопроизводство по уголовнымъ дѣламъ и сборъ податей. Такимъ образомъ, казалось бы, что общинное самоуправленіе расширилось; между тѣмъ, вглядываясь глубже въ это явленіе, мы замѣчаемъ его временный характеръ, а причину его усматриваемъ, главнымъ образомъ, въ стремленіи правительства обезпечить себя въ финансовомъ отношеніи, при томъ же непосредственная зависимость общинъ отъ центральныхъ приказовъ была не менѣе стѣснительною, нежели и прежняя зависимость отъ волостелей и намѣстниковъ; самоуправленіе превратилось въ тяжелую повинность; губные старосты и другіе выборные были подчинены московскому разбойному приказу, который и велъ контроль за ихъ дѣятельностью; въ особенности контроль центральныхъ учрежденій былъ стѣснителенъ въ отношеніи управленія финансоваго, въ виду того, что выборные лица должны были иногда сами отвозить подати въ Москву, или же для этой цѣли отъ центральнаго правительства посылались особые чиновники. Этотъ повинностный характеръ общиннаго самоуправленія въ концѣ концовъ долженъ былъ привести къ окончательному паденію административной самостоятельности общинъ; такъ оно въ дѣйствительности и случилось уже въ XVII вѣкѣ, съ развитіемъ воеводскаго управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и крѣпостное право дѣлало значительные успѣхи. Такимъ образомъ, въ результатѣ политики московскаго государства въ отношеніи крестьянъ оказалось, что общинное самоуправленіе было замѣнено или правительственнымъ управленіемъ, какъ это надо сказать относительно государственныхъ крестьянъ, или же властью помѣщика, что̀ имѣло мѣсто по отношенію къ владѣльческимъ крестьянамъ. Съ этого момента нельзя уже говорить о крестьянскомъ самоуправленіи; если по формѣ оно и продолжало существовать, то по содержанію и по существу

его не было; крестьяне лишились личной свободы; ихъ собственность, благосостояніе и самая жизнь были поставлены въ зависимость отъ помѣщиковъ и приказныхъ людей.

Такъ протекли XVII, XVIII вѣка и половина XIX. За это время было произведено, какъ мы видѣли, не мало реформъ. Петръ дѣлаетъ попытку создать самоуправленіе городовъ; Екатерина II продолжаетъ въ этомъ отношеніи его дѣло и создаетъ, кромѣ того, общественное управленіе дворянъ, организуя въ то же время на новыхъ началахъ всю систему губернскаго и уѣзднаго управленія. Александръ I преобразовываетъ высшее управленіе, учреждаетъ университеты, покровительствуетъ наукамъ и искусствамъ; но всѣ эти реформы не коснулись крестьянскаго сословія; оно не привлекало большаго вниманія правителей и въ теченіи цѣлыхъ вѣковъ оставалось въ порабощенномъ состояніи. Только въ отношеніи управленія государственными крестьянами, со времени императора Павла, предпринимаются нѣкоторыя мѣры. Такъ, учреждаются волостныя правленія, состоящія изъ выборныхъ лицъ—головы, старосты и писаря; въ селеніяхъ образуются выборныя должности старшинъ и десятскихъ. На обязанности этихъ лицъ возлагаются весьма многія и трудныя задачи: обнародованіе законовъ и распоряженій, полиція безопасности, финансовое управленіе, полиція благосостоянія, дѣла судебныя и проч. Но всѣмъ этимъ крестьянское самоуправленіе еще не было возстановлено и выборныя должности вполнѣ были подчинены мѣстнымъ правительственнымъ властямъ. Въ царствованіе императора Николая I управленіе государственными крестьянами выдѣляется изъ круга вѣдомства общей администраціи и ввѣряется вновь образованному министерству государственныхъ имуществъ, мѣстными органами котораго являются палаты государственныхъ имуществъ и окружныя управленія съ окружными начальниками во главѣ. Хотя выборныя должности крестьянскаго управленія и продолжали существовать, но они не имѣли и тѣни самостоятельности, будучи всецѣло подчинены окружнымъ начальникамъ и ихъ помощникамъ. Управленіе крестьянами проникается въ это время, какъ мы видѣли, духомъ полицейской опеки и регламентаціи; законъ возлагаетъ на волостныя правленія обязанность наблюдать за обработкою полей, ихъ удобреніемъ, посѣвами, поощрять крестьянъ къ производству земледѣлія по предписаніямъ начальства и. т. п. Конечно, въ этомъ нельзя

не видѣть заботъ правительства о благосостояніи государственныхъ крестьянъ, но такая полицейская регламентація не могла приносить дѣйствительной пользы и, кромѣ того, была весьма стѣснительна для крестьянскаго населенія. При подобнаго рода условіяхъ развитіе общественнаго управленія крестьянъ было невозможно; правда, по внѣшности, оно существовало: въ волостяхъ были волостные сходы и правленія; въ сельскихъ обществахъ—сельскіе сходы и отдѣльные должностныя лица—сельскіе старосты, старшины, сборщики податей и другіе. Сходы собирались очень рѣдко, по усмотрѣнію начальства; вся ихъ дѣятельность не только контролировалась, но и прямо предрѣшалась тѣмъ же начальствомъ. Крестьянское общественное управленіе вступаетъ въ новую фазу лишь съ царствованія императора Александра II, съ достопамятнаго дня 19 февраля 1861 года, когда десятки милліоновъ крестьянъ получили свободу.

§ 68. Современная организація крестьянскаго общественнаго управленія.

Въ общественномъ управленіи крестьянъ слѣдуетъ различать двѣ ступени—низшую и высшую; на первой стоитъ управленіе сельскихъ обществъ, на послѣдней—управленіе волостей. Прежде чѣмъ говорить объ органахъ той и другой формы общественнаго управленія крестьянъ, необходимо разъяснить, что разумѣетъ законъ подъ именемъ сельскаго общества и что подъ именемъ волости. Къ сожалѣнію, въ отношеніи понятія сельскаго общества законъ не даетъ одного точнаго опредѣленія, но опредѣляетъ его различно, смотря по тѣмъ разрядамъ, къ какимъ принадлежитъ крестьянское населеніе. Такъ ст. 40 общаго положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, опредѣляетъ сельское общество слѣдующимъ образомъ; „сельское общество составлено изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика: оно можетъ состоять либо изъ цѣлаго селенія, либо изъ нѣсколькихъ мелкихъ, по возможности смежныхъ, и во всякомъ случаѣ ближайшихъ между собою поселковъ, пользующихся всѣми угодьями, или нѣкоторыми изъ нихъ сообща, или же имѣющихъ

другія общія хозяйственныя выгоды“ [1]). Въ этомъ опредѣленіи слова *водворенныхъ на землѣ одного помѣщика*“ имѣютъ только историческое значеніе и съ большою пользой для дѣла могли бы быть въ новѣйшемъ законодательствѣ выпущены, ради избѣжанія какихъ либо юридическихъ недоразумѣній. Еще болѣе неправильнымъ слѣдуетъ считать то, что данное опредѣленіе примѣнено закономъ и къ понятію сельскаго общества у бывшихъ государственныхъ крестьянъ [2]). Напротивъ, совершенно правильнымъ слѣдуетъ признать опредѣленіе сельскаго общества у башкиръ, опредѣленіе, цѣликомъ взятое изъ общаго положенія, но безъ упоминанія о водворепіи на землѣ помѣщика [3]); такое опредѣленіе могло бы быть примѣнено въ настоящее время къ понятію сельскаго общества и у бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ. Примѣнительно къ этому, законъ опредѣляетъ понятіе сельскаго общества и у другихъ разрядовъ крестьянъ; у крестьянъ бывшихъ государственныхъ, удѣльныхъ, [4]) у крестьянъ закавказскаго [5]) и туркестанскаго [6]) края, у поселянъ собственниковъ [7]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что сельскія общества могутъ совпалать съ селеніемъ или крестьянскою общиной въ тѣсномъ смыслѣ слова, могутъ и не совпадать, заключая въ себѣ нѣсколько отдѣльныхъ общинъ или селеній, или, съ другой стороны, составляя лишь часть одного селенія. Необходимымъ условіемъ для образованія сельскаго общества является общность какихъ либо хозяйственныхъ интересовъ. Что касается волостей, то они образованы изъ состоящихъ въ одномъ уѣздѣ и по возможности смежныхъ обществъ [8]); это опять-таки касается крестьянъ всѣхъ наименованій. Однако, опредѣляя понятіе волости, нашъ законъ ставитъ нѣсколько условій для ихъ образованія, соблю-

---

[1]) *Горемыкинъ* И. Л. Сводъ узаконеній и распоряженій правительства объ устройствѣ сельскаго состоянія. 1898 г. т. I, ч. 1. стр. 62.

[2]) ibid. т. I, ч. 2. стр. 1053.

[3]) ibid. т. I, ч. 2. стр. 1429.

[4]) ibid. т. II, стр. 93.

[5]) ibid. т. I, 1553.

[6]) ibid. т. II, 260.

[7]) ibid. т. I, 1359.

[8]) ibid. I, 67.

деніе которыхъ всегда можетъ вызвать затрудненія. Совершенно цѣлесообразнымъ, конечно, слѣдуетъ признать требованіе, чтобы сельскія общества при образованіи волостей не раздроблялись; но, помимо этого, законъ опредѣляетъ maximum населенія волости около 2000 ревизскихъ душъ мужскаго пола и minimum около 300; пространство волости должно быть таково, чтобы наибольшее разстояніе отдаленнѣйшихъ селеній волости отъ центра управленія, т. е. волостнаго правленія, было около двѣнадцати верстъ; наконецъ, законодатель желаетъ, чтобы волости по возможности совпадали съ приходами. Прямое исключеніе изъ указанныхъ требованій составляютъ многолюдныя селенія, которыя могутъ составлять во всякомъ случаѣ только одну волость, хотя бы населеніе ихъ превышало двѣ тысячи человѣкъ и хотя бы они состояли изъ нѣсколькихъ приходовъ и нѣсколькихъ сельскихъ обществъ. Но и помимо этого, указаннаго самимъ закономъ, исключенія, выполненіе условій населенности и пространства должно представить на практикѣ непреодолимыя затрудненія, что, впрочемъ, законодатель и предвидѣлъ, предоставивши власти губернаторовъ дѣлать исключенія изъ указанныхъ общихъ требованій.

Органами сельскаго общественнаго управленія являются: сельскій сходъ и сельскій староста; но, кромѣ того, общества могутъ имѣть, если пожелаютъ, и другихъ выборныхъ должностныхъ лицъ—сборщиковъ податей, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей, сельскихъ писарей и. т. п.

Въ составъ сельскаго схода входятъ: 1) всѣ сельскіе должностные лица, 2) крестьяне домохозяева [1]), принадлежащіе къ сельскому обществу. Въ случаѣ невозможности явиться на сходъ лично, домохозяева могутъ присылать на сходъ вмѣсто себя кого либо изъ членовъ семьи, и даже нѣсколькихъ, если дворъ многотягольный и если такая посылка нѣсколькихъ человѣкъ не противорѣчитъ мѣстнымъ обычаямъ. Законъ не воспрещаетъ посылать отъ себя въ такихъ

---

[1]) По разъясненію сената, домохозяевами признаются старшіе представители семьи, независимо отъ того, имѣютъ ли они въ селеніи усадебную осѣдлость и ведутъ ли собственное хозяйство. См. *Горемыкинъ*. Сводъ. т. I. 68—69.

случаяхъ уполномоченныхъ и не изъ членовъ семьи, если въ семьѣ нѣтъ такихъ лицъ, которыхъ домохозяинъ могъ бы послать. Въ виду, далѣе, того, что домохозяевами могутъ быть и лица женскаго пола, послѣднія также могутъ участвовать съ правомъ голоса на сельскихъ сходахъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ лицами мужскаго пола. Въ данномъ отношеніи крестьянское управленіе ушло, такимъ образомъ, гораздо дальше, нежели земское и городское управленіе, гдѣ женщины не пользуются правомъ участія въ собраніяхъ.

Сельскіе сходы созываются, смотря по надобности, старостою, преимущественно въ воскресные или праздничные дни, а равно по усмотрѣнію земскихъ начальниковъ и соотвѣтствующихъ имъ должностныхъ лицъ.

Въ сферу компетенціи схода входитъ: 1) выборы сельскихъ должностныхъ лицъ и назначеніе выборныхъ на волостной сходъ; при этомъ сельскія общества несутъ имущественную отвѣтственность за избранныхъ ими должностныхъ лицъ; 2) приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ членовъ его, причемъ должно быть точно указано, въ чемъ выразились ихъ вредъ для общества и ихъ порочное поведеніе, а самый приговоръ долженъ быть провѣренъ не не только формально, но и по существу правительственными органами крестьянскаго управленія, т. е. земскими начальниками, крестьянскими присутствіями и проч.; 3) увольненіе изъ общества его членовъ и пріемъ новыхъ; 4) назначеніе опекуновъ и попечителей, а равно и повѣрка ихъ дѣйствій; однако, назначеніе опеки за расточительность и по слабоумію не входитъ въ компетенцію сельскихъ сходовъ; 5) разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ, для чего требуется согласіе не менѣе двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ право участвовать въ сельскомъ сходѣ; 6) дѣла, касающіяся до общиннаго пользованія мірскою землей, а равно и о раздѣлѣ сельскаго общества на два или нѣсколько сельскихъ обществъ; 7) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ; 8) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ общества чрезъ особыхъ выборныхъ; 9) назначеніе сборовъ на мірскіе расходы; 10) раскладка денежныхъ и натуральныхъ повинностей; 11) учетъ должностныхъ лицъ и назначеніе имъ жалованья или инаго за службу вознагражденія; 12) дѣла по воинской повинности; 13) дѣла

по недоимкамъ; 14) дѣла продовольственныя; 15) дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ общества и другія. Отсюда мы видимъ, что въ кругъ вѣдомства сельскихъ сходовъ входятъ, помимо общихъ административныхъ вопросовъ и вопросовъ благосостоянія, еще и нѣкоторые другіе, не относящіеся напр. къ компетенціи земскихъ и городскихъ учрежденій и объясняемые большею сплоченностью и однородностью состава сельскихъ обществъ; таковы именно вопросы о семейныхъ раздѣлахъ, объ исключеніи порочныхъ членовъ, часть опекунская и проч. Ниже мы увидимъ, что при рѣшеніи всѣхъ сколько нибудь важныхъ вопросовъ сельскія общества находятся подъ постояннымъ начальственнымъ контролемъ правительственныхъ органовъ; но и помимо того, въ видахъ правильнаго рѣшенія такихъ вопросовъ и для предупрежденія не законнаго нарушенія правъ отдѣльныхъ лицъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго общества, законъ требуетъ согласія не менѣе двухъ третей всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ голосъ на сходѣ при рѣшеніи вопросовъ: 1) о замѣнѣ общиннаго пользованія землей участковымъ или подворнымъ (наслѣдственнымъ); 2) о раздѣлѣ мірскихъ земель на постоянные, наслѣдственные участки и о всякомъ измѣненіи въ пользованіи надѣльною мірскою землей; 3) объ установленіи мірскихъ добровольныхъ складокъ, заключеніи займовъ и употребленіи мірскихъ капиталовъ; 4) о составленіи приговоровъ на случай покупки земли цѣлыми сельскими обществами, а равно и о продажѣ надѣльной земли; 5) о взаимномъ другъ за друга ручательствѣ, представляемомъ крестьянскими обществами по поводу торговъ и взамѣнъ установленныхъ залоговъ; 6) объ удаленіи изъ общества порочныхъ крестьянъ, за исключеніемъ увѣчныхъ, дряхлыхъ и одержимыхъ болѣзнями а равно и о не принятіи въ общество лицъ, опороченныхъ по суду; 7) о замѣнѣ хлѣбныхъ запасовъ денежнымъ капиталомъ; 8) о раздѣлѣ сельскаго общества на два или нѣсколько сельскихъ обществъ. При этомъ надо обратить вниманіе на то, что для рѣшенія всѣхъ такихъ вопросовъ закономъ установлено большинство двухъ третей всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ, а не только присутствующихъ на сходѣ въ моментъ составленія приговора; такимъ образомъ, если на сходѣ присутствуетъ двѣ трети всѣхъ крестьянъ, то сходъ долженъ рѣшать вышеуказанные вопросы единогласно. Всѣ остальные вопросы рѣшаются

простымъ большинствомъ голосовъ; приговоры, постановленные большинствомъ двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ голосъ на сходѣ, а равно и нѣкоторые изъ рѣшаемыхъ простымъ большинствомъ, записываются въ особую книгу; законъ, однако, не требуетъ, чтобы всѣ постановленія сельскихъ сходовъ записывались [1]), что̀ на практикѣ можетъ вести къ затрудненіямъ, напр. въ отношеніи повѣрки приговоровъ земскими начальниками. Впрочемъ, отъ самаго схода зависитъ установить письмоводство по всѣмъ приговорамъ.

Къ числу единоличныхъ выборныхъ общественныхъ властей принадлежитъ сельскій староста. На него законъ возлагаетъ многообразныя обязанности, которыя можно, однако, свести къ слѣдующимъ пяти группамъ: 1) дѣла общественныя, куда относится—созваніе и распущеніе сельскаго схода, охраненіе на немъ порядка и предложеніе на разсмотрѣніе схода всѣхъ дѣлъ, касающихся нуждъ и интересовъ общества, приведеніе въ исполненіе приговоровъ сельскаго схода и распоряженій волостнаго правленія и чиновниковъ, вѣдающихъ крестьянское дѣло; 2) дѣла внутренняго благосостоянія сельскихъ обществъ—наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч., а также надзоръ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и другихъ общественныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на средства крестьянъ; 3) дѣла хозяйственныя — завѣдываніе мірскимъ хозяйствомъ и мірскими суммами; надзоръ за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба и за правильнымъ его расходованіемъ; 4) дѣла финансовыя—наблюденіе за исправнымъ отбываніемъ крестьянами повинностей, за уплатой податей и всякаго рода сборовъ и проч.; эти обязанности могутъ быть возлагаемы и на особыхъ сборщиковъ податей; 5) дѣла полицейскія—исполненіе всѣхъ приказаній волостнаго старшины по полицейскимъ дѣламъ; охраненіе порядка и безопасности; задержаніе бродягъ, бѣглыхъ и другихъ подозрительныхъ лицъ для представленія ихъ органамъ общей полиціи; подача помощи и распорядительная дѣятельность въ чрезвычайныхъ случаяхъ, а равно производство предварительнаго дознанія въ случаяхъ

---

[1]) *Горемыкинъ.* Сводъ узаконеній. I, 125—149.

совершенія преступленія, и задержаніе виновныхъ, точно такъ же какъ и охраненіе слѣдовъ преступленія до прибытія органовъ общей полиціи или судебнаго слѣдователя. Въ наиболѣе важныхъ случаяхъ сельскій староста, выполняя возложенныя на него функціи, обязанъ приглашать двухъ свидѣтелей, преимущественно изъ стариковъ сельскаго общества. Сельскій староста снабженъ и дисциплинарною властью въ отношеніи лицъ ему подвѣдомственныхъ; такъ, въ случаѣ совершенія маловажныхъ проступковъ такими лицами, онъ можетъ подвергать виновныхъ—назначенію на общественныя работы до двухъ дней, или денежному взысканію до одного рубля, или аресту на срокъ не долѣе двухъ дней. Его постановленія въ этомъ отношеніи могутъ быть обжалованы по начальству въ семидневный срокъ [1]). Итакъ, мы видимъ, что должность сельскаго старосты значительно отличается отъ единоличныхъ властей въ сферѣ земскаго и городскаго общественнаго управленія обширностью возложенныхъ на эту должность обязанностей и самою степенью власти. Сельскій староста юридически и въ отведенной ему области обладаетъ полною начальственною властью, и не только административною, но и полицейскою и дисциплинарною. Фактически, однако, эта должность не играетъ большой роли, въ виду слишкомъ низкаго уровня умственнаго развитія крестьянъ и полной зависимости ихъ отъ разнообразнаго мѣстнаго начальства.

Такова организація сельскаго общественнаго управленія по общему положенію о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, дополненному позднѣйшими узаконеніями. Эта организація, въ общемъ, примѣняется и для общественнаго управленія другихъ разрядовъ крестьянъ, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями. Такъ, у поселянъ собственниковъ (бывшихъ колонистовъ) кромѣ сельскихъ сходовъ по общему положенію, допускаются еще малые сельскіе сходы, состоящіе изъ должностныхъ лицъ и выборныхъ по одному отъ каждыхъ десяти дворовъ и вѣдающіе дѣла небольшой важности; независимо отъ этого, допускаются для отдѣльныхъ разрядовъ поселянъ частныя сходки для рѣшенія вопросовъ, касающихся исключительно

---

[1]) ibid. I, 149—153.

этихъ разрядовъ, подъ предсѣдательствомъ сельскаго старосты [1]). Подобнаго же рода частные сходы дозволяются частнымъ крестьянскимъ обществамъ закавказскаго края. Особенность сельскихъ обществъ составляетъ здѣсь, между прочимъ, то, что они не входятъ въ составъ волостей, такъ какъ послѣднихъ здѣсь вовсе не образовано [2]). Существованіе частныхъ сходовъ отдѣльныхъ селеній, входящихъ въ составъ сельскихъ обществъ, допускается и по общему положенію о крестьянахъ [3]). Обязанности и права сельскихъ старостъ опредѣлены всюду на основаніи общаго положенія. Сельскіе старшины Закавказья отличаются отъ сельскихъ старостъ только названіемъ, по скольку дѣло идетъ о ихъ служебномъ положеніи. То же, въ общемъ, надо сказать относительно сельскихъ старшинъ туркестанскаго края.

Высшую ступень крестьянскаго общественнаго управленія представляетъ волостное управленіе, органами котораго служатъ: волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе и волостной судъ.

Въ составъ *волостнаго схода* входятъ сельскіе и волостные должностные лица, замѣщаемые по выбору, и уполномоченные отъ каждаго селенія или поселка, принадлежащаго къ волости, по одному отъ каждыхъ десяти дворовъ; поселки, имѣющіе менѣе десяти дворовъ имѣютъ на сходѣ все же одного представителя. Если волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, то волостной сходъ замѣняется сельскимъ и вѣдаетъ всѣ тѣ предметы, какіе закономъ ввѣрены вѣдѣнію сельскихъ и волостныхъ сходовъ, но въ отношеніи порядка дѣятельности къ такимъ сходамъ примѣняются правила, установленныя для сельскихъ, но не для волостныхъ сходовъ. Волостные сходы собираются въ особые сроки, назначаемые земскими начальниками, или мировыми посредниками, или уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями, смотря по тому гдѣ какія учрежденія существуютъ. Сходы могутъ, въ случаѣ надобности и съ согласія вышеуказанныхъ должностныхъ лицъ и установ-

---

[1]) ibid. I, 1359—1360.
[2]) ibid, I, 1553—1560.
[3]) ibid. I, 13—14.

леній, собираться и въ другіе сроки. Къ предметамъ вѣдомства волостнаго схода относится: 1) выборъ волостныхъ должностнымъ лицъ и кандидатовъ въ гласные земскихъ собраній; 2) постановленіе о всѣхъ вообще предметахъ, касающихся хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости; 3) общественное призрѣніе, учрежденіе волостныхъ училищъ и продовольственная часть; 4) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости чрезъ особыхъ выборныхъ; 5) назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, касающихся цѣлой волости; 6) повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ волостью; 7) дѣла по воинской повинности; 8) дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ волости и 9) назначеніе опекуновъ и попечителей дѣтямъ лицъ, приписанныхъ къ волостямъ. Отсюда видно, что предметы, подлежащіе вѣдѣнію волостныхъ сходовъ не столь важны и разнообразны, какъ предметы вѣдомства сельскихъ сходовъ и потому вообще можно думать, что наибольшее значеніе крестьянскаго управленія принадлежитъ именно сельскому управленію. Роль волостнаго управленія относится еще къ будущему, когда въ большей степени, нежели теперь, разовьются потребности волостного управленія и средства для ихъ удовлетворенія; пока же волостное управленіе съ его установленіями является, по преимуществу, административнымъ центромъ, изъ котораго производится контроль надъ сельскими обществами и регулированіе ихъ дѣятельности со стороны мѣстныхъ правительственныхъ органовъ.

Рѣшенія волостнаго схода признаются дѣйствительными, если на сходѣ присутствовалъ волостной старшина или заступающій его мѣсто и, кромѣ того, не менѣе двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ; дѣла рѣшаются по большинству голосовъ и главнѣйшія рѣшенія записываются въ особую книгу; то же соблюдается и тогда, когда выражено въ этомъ отношеніи желаніе схода. Такимъ образомъ, и здѣсь записываніе рѣшеній въ книгу законъ не дѣлаетъ обязательнымъ [1]).

---

[1]) ibid. I, 153—159.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Россіи, какъ напр. у поселянъ собственниковъ С.-петербургской и другихъ губерній [1]), допускается при извѣстныхъ условіяхъ существованіе малыхъ волостныхъ сходовъ, состоящихъ изъ должностныхъ лицъ волости и выборныхъ по одному отъ каждыхъ двадцати пяти дворовъ и по одному отъ каждыхъ пятидесяти взрослыхъ работниковъ изъ безземельныхъ поселянъ. Малые сходы могутъ быть и еще менѣе многолюдными, лишь бы на нихъ присутствовало по одному лицу отъ каждаго селенія и лишь бы число безземельныхъ не превышало числа домохозяевъ; при этомъ малые сходы, по рѣшенію общаго волостнаго схода, могутъ постановлять приговоры по всѣмъ дѣламъ, подвѣдомственнымъ общему сходу, за исключеніемъ выбора должностныхъ лицъ. Въ составъ волостныхъ (юртовыхъ) сходовъ у башкиръ входятъ должностные лица, выборные отъ каждыхъ двадцати пяти дворовъ и домохозяева, владѣющіе землей на правѣ частной собственности. И здѣсь допускаются частные волостные сходы, въ составъ которыхъ входятъ выборные по одному на каждые десять дворовъ [2]). Въ губерніяхъ закавказскихъ ни волостей, ни волостныхъ сходовъ не образовано. Въ туркестанскомъ краѣ, у осѣдлаго населенія существуютъ волостные съѣзды, состоящіе изъ лицъ, избираемыхъ на сельскихъ сходахъ, по одному на каждые пятьдесятъ домохозяевъ [3]). Въ губерніяхъ привислянскихъ гмины и гминные сходы не имѣютъ сословнаго характера.

Единоличнымъ органомъ въ волости является *волостной старшина*, избираемый волостнымъ сходомъ и утверждаемый въ должности земскимъ начальникомъ, а тамъ гдѣ такой должности нѣтъ, мировымъ посредникомъ или уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ. Условіями занятія этой должности, какъ и другихъ выборныхъ должностей крестьянскаго управленія, служатъ—возрастъ не менѣе двадцатипяти лѣтъ и неопороченное поведеніе. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ воспрещаетъ соединеніе должности волостнаго старшины съ какими либо другими должностями. Срокъ его службы, какъ и большинства

---

[1]) ibid. I, 1356.
[2]) ibid. I, 1438.
[3]) ibid. II, 260 и слѣд.

другихъ выборныхъ лицъ, трехлѣтній. Волостному старшинѣ подчинены всѣ лица, приписанные къ волости и проживающіе въ ней, за исключеніемъ лицъ, находящихся въ услуженіи у помѣщиковъ и другихъ, проживающихъ въ ихъ усадьбахъ [1]). Къ сожалѣнію, въ законѣ мы не находимъ разъясненій, какихъ лицъ, проживающихъ въ предѣлахъ волости, слѣдуетъ считать помѣщиками, если законодатель хочетъ еще сохранить это наименованіе.

Волостной старшина является отвѣтственнымъ за сохраненіе общаго порядка и спокойствія въ волости; слѣдовательно, онъ есть органъ полиціи безопасности и подчиненными ему должностными лицами въ этомъ отношеніи служатъ сельскіе старосты.

Останавливаясь, въ частности, на полицейскихъ функціяхъ волостнаго старшины, мы находимъ, что законъ возлагаетъ на него массу полицейскихъ обязанностей. Онъ обязанъ объявлять, по предписаніямъ мѣстной полиціи, законы и распоряженія правительства и наблюдать за нераспространеніемъ между крестьянами подложныхъ указовъ и слуховъ вредныхъ для общественнаго спокойствія, охранять безопасность лицъ и имуществъ и принимать первоначальныя мѣры для возстановленія нарушенной тишины, порядка и безопасности, впредь до распоряженія общей полиціи; онъ обязанъ задерживать подозрительныхъ лицъ и представлять ихъ полицейскому начальству, а равно доносить этому послѣднему о всякаго рода преступленіяхъ и безпорядкахъ, случившихся въ волости и лично распоряжаться въ чрезвычайныхъ случаяхъ; за всѣмъ тѣмъ, на него возлагается предупрежденіе и пресѣченіе преступленій и проступковъ, принятіе полицейскихъ мѣръ для открытія и задержанія виновныхъ, а равно исполненіе приговоровъ мировыхъ учрежденій и волостнаго суда; наконецъ, законъ возлагаетъ на волостнаго старшину и нѣкоторыя другія обязанности, напр. по приписке, увольненію и перечисленію крестьянъ изъ одного общества въ другое, по выдачѣ паспортовъ и проч. Такимъ образомъ, мы видимъ, что волостной старшина является полицейскимъ органомъ въ полномъ смыслѣ

---

[1]) Рѣш. пр. сен. 8 іюня 1882 г. № 1502.

этого слова и его полицейскія обязанности законъ опредѣляетъ на столько же широко, какъ и обязанности чиновъ общей полиціи.

Но полицейскими функціями кругъ обязанностей старшины еще не исчерпывается; на него возлагаются еще и другія весьма многія обязанности по вопросамъ хозяйственнаго управленія, финансоваго, по вопросамъ благосостоянія и проч. Такъ, онъ обязанъ созывать и распускать волостной сходъ, предсѣдательствовать на немъ; наблюдать за дорогами и дорожными сооруженіями и. т. п. Всѣ должностныя лица волости подчинены старшинѣ, вслѣдствіе чего на него возложено наблюденіе за точнымъ исполненіемъ этими лицами ихъ обязанностей; онъ же долженъ наблюдать за исправнымъ отправленіемъ обществами всякаго рода казенныхъ и земскихъ повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ. Старшина обязанъ, далѣе, наблюдать за порядкомъ въ учрежденныхъ и содержимыхъ на счетъ волости общественныхъ заведеніяхъ, каковы училища, больницы и проч. и вести списки лицамъ, приписаннымъ къ волости, а равно и получать съ нихъ установленный сборъ. Изъ сдѣланнаго перечня видно, что на волостнаго старшину возлагаются многообразныя обязанности въ сферѣ внутренняго управленія волости и, по закону, должность эта является наиболѣе важною и вліятельною въ крестьянскомъ общественномъ управленіи. Подобно сельскому старостѣ, волостной старшина пользуется дисциплинарною властью, налагая взысканія на крестьянъ за маловажные проступки.

Въ качествѣ исполнительно—распорядительнаго органа волостнаго крестьянскаго управленія служитъ образуемое въ каждой волости *волостное правленіе*. Въ составъ его входятъ: старшина, всѣ сельскіе старосты, сборщики податей, гдѣ они есть. Сельскіе старосты могутъ быть замѣняемы, по усмотрѣнію волостнаго схода, особыми засѣдателями, избираемыми сходомъ; такіе засѣдатели могутъ быть избираемы и по одному на нѣсколько сельскихъ обществъ. Хотя, по общему правилу, воскресные дни считаются неприсутственными, законъ предписываетъ волостнымъ правленіямъ собираться по возможности въ эти именно дни; въ другіе же дни лишь по предписанію начальства или по дѣламъ, не терпящимъ отлагательства [1]).

[1]) ibid. I, 164.

Это требованіе закона относительно занятій правленія въ воскресные дни представляетъ нѣкоторыя удобства лишь въ лѣтнее время полевыхъ работъ; напротивъ, зимою занятія правленія въ воскресные дни едвали могутъ быть оправданы; вѣроятно и производительность этихъ занятій нѣсколько возвысилась бы, если бы ихъ пріурочить въ это время къ любому дню недѣли, за исключеніемъ воскреснаго.

Въ кругъ предметовъ вѣдомства волостнаго правленія законъ вводитъ слѣдующее: 1) производство изъ волостныхъ суммъ всякаго рода денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ уже волостнымъ сходомъ; 2) продажу частнаго крестьянскаго имущества по взысканіямъ казны или частнаго лица, кромѣ тѣхъ случаевъ, которые, по закону, возлагаются на общую полицію; 3) опредѣленіе и увольненіе волостныхъ должностныхъ лицъ, служащихъ по найму. По всѣмъ другимъ дѣламъ, говоритъ законъ, старшина только совѣтуется съ правленіемъ, но распоряжается по своему усмотрѣнію и подъ личною своею отвѣтственностью. Постановленія волостнаго правленія записываются въ особую книгу приказовъ, куда заносятся также и приказанія волостнаго старшины, данныя или всему правленію, или отдѣльнымъ должностнымъ лицамъ, входящимъ въ его составъ. Кромѣ того, въ волостномъ правленіи ведутся еще слѣдующія книги: 1) книга приговоровъ волостнаго схода; 2) книга рѣшеній волостныхъ и третейскихъ судовъ; 3) книга сдѣлокъ и договоровъ и 4) особая книга о рожденіи, смерти и бракѣ раскольниковъ, живущихъ въ волости. Все дѣлопроизводство въ правленіи, а въ томъ числѣ и веденіе вышеупомянутыхъ книгъ, возлагается, подъ ближайшимъ надзоромъ старшины, на волостнаго писаря, который, по словамъ закона, обязанъ вѣрно и въ порядкѣ вести означенныя книги и съ надлежащею точностью излагать въ бумагахъ и свидѣтельствахъ, выдаваемыхъ отъ волостнаго старшины, волостнаго правленія, волостнаго суда и схода, все то, что ими было постановлено.

Волостные старшины и правленія дѣйствуютъ всюду, въ общемъ, на вышеуказанныхъ основаніяхъ, хотя въ частностяхъ, въ различныхъ мѣстностяхъ Россіи встрѣчаются въ данномъ отношеніи и отступленія. Такъ, у крестьянъ собственниковъ С.-петербургской и другихъ указанныхъ въ законѣ губерній въ кругъ вѣдомства волостныхъ правленій, сверхъ тѣхъ, дѣлъ которыя опредѣлены общимъ положеніемъ, входятъ: распоряженія

по вопросу объ общественныхъ волостныхъ земляхъ и оброчныхъ статьяхъ, о страхованіи, о выдачѣ вознагражденія за вредъ и убытки, а равно и распоряженія по оборотамъ ссудосберегательныхъ кассъ [1]). Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, главнымъ образомъ, у кочеваго населенія, вовсе не образовано волостныхъ правленій, а только должности волостныхъ управителей; такъ, это мы видимъ въ степныхъ областяхъ, въ закаспійской области, гдѣ управители даже не выборные, но назначаемые начальствомъ, въ туркестанскомъ краѣ не только у кочеваго, но и у осѣдлаго населенія. Власть волостныхъ управителей въ закаспійской области нѣсколько выше, нежели власть соотвѣтствующихъ должностей въ другихъ мѣстностяхъ; такъ, за маловажные проступки и за неисполненіе ихъ законныхъ требованій они имѣютъ право налагать взысканія въ видѣ ареста до 3 дней и штрафа до трехъ рублей, притомъ же на всѣхъ лицъ, проживающихъ во ввѣренныхъ имъ аулахъ, за исключеніемъ имѣющихъ чины и ордена; объ этихъ лицахъ они должны доносить по начальству [2]). Въ мѣстностяхъ, населенныхъ башкирами, на волостныхъ старшинъ возложены особыя обязанности по части продовольственной; точно также и на волостныя правленія возложены нѣкоторыя дѣла, не отнесенныя къ вѣдомству этихъ учрежденій по общему положенію; таковы дѣла по оспопрививанію, по вопросамъ о пригульномъ скотѣ и по всѣмъ вопросамъ, порученнымъ этимъ органамъ губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ [3]).

Крестьянское волостное общественное управленіе не исчерпывается еще дѣлами чисто административными, но захватываетъ въ свой кругъ и дѣятельность судебную, причемъ въ качествѣ судебнаго органа въ волости функціонируютъ *волостные суды*. Организація и предметы вѣдомства волостнаго суда не вездѣ одинаковы, хотя, разумѣется, и въ этой области могутъ быть подмѣчены общія начала, характеризующія всѣ вообще крестьянскіе суды.

Наиболѣе выработанную и регулированную закономъ организацію имѣютъ волостные суды въ тѣхъ мѣстностяхъ,

---

[1]) ibid. I, 1362.

[2]) ibid. II, 255; 260 и слѣд; 283 и слѣд.

[3]) ibid. I, 1442 и др.

гдѣ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Въ такихъ мѣстностяхъ волостной судъ состоитъ изъ четырехъ судей, назначаемыхъ на три года земскимъ начальникомъ изъ числа восьми кандидатовъ, избираемыхъ сельскими сходами. Остальные кандидаты остаются на тотъ же срокъ на случай замѣщенія судей. Законъ установляетъ нѣкоторыя условія для избранія въ судьи, не совпадающія съ тѣми, наличность которыхъ даетъ право быть избираемымъ въ другія должности крестьянскаго общественнаго управленія. Такъ, установленъ возрастъ не двадцатипятилѣтній, но тридцатипятилѣтній; не могутъ быть судьями лица опороченные по суду и содержатели трактировъ и питейныхъ заведеній. Законъ не допускаетъ совмѣстительства должности судьи съ другими должностями крестьянскаго управленія. Одинъ изъ четырехъ назначенныхъ судей признается уѣзднымъ съѣздомъ предсѣдателемъ волостнаго суда, но если, по усмотрѣнію съѣзда, предсѣдательство возлагается на волостнаго старшину, то составъ суда все же долженъ заключать въ себѣ четырехъ судей, кромѣ предсѣдателя. Волостные судьи получаютъ денежное вознагражденіе изъ волостныхъ суммъ въ размѣрѣ не болѣе 100 рублей предсѣдателю и 60 рублей члену суда. По усмотрѣнію уѣзднаго съѣзда, содержаніе можетъ быть назначено и въ меньшемъ размѣрѣ. Волостной старшина въ бытность свою предсѣдателемъ волостнаго суда никакого вознагражденія за это не получаетъ. Судъ собирается для разсмотрѣнія дѣлъ не менѣе двухъ разъ въ мѣсяцъ, также по преимуществу въ воскресные и другіе праздничные дни. Для законнаго состава засѣданія считается достаточнымъ присутствіе трехъ судей, считая въ томъ числѣ и предсѣдателя Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ и производятся не только въ мѣстѣ постояннаго пребыванія суда, но и въ другихъ мѣстахъ, смотря по надобности.

Новый законъ о волостномъ судѣ значительно расширилъ и упорядочилъ компетенцію суда. Въ кругъ этой компетенціи входятъ дѣла какъ гражданскія, такъ и уголовныя. Надо при этомъ замѣтить, что волостному суду подсудны не только крестьяне, но и проживающіе постоянно въ волости мѣщане, посадскіе, ремесленники и цеховые. Въ кругъ гражданскаго судопроизводства волостнаго суда входятъ: 1) споры и тяжбы о недвижимомъ имуществѣ, входящемъ въ составъ крестьянскаго надѣла; 2) всякаго рода споры и тяжбы цѣною до

трехсотъ рублей, за исключеніемъ исковъ о правѣ собственности или о правѣ на владѣніе недвижимостью, основанномъ на крѣпостныхъ или явочныхъ актахъ; 3) дѣла по наслѣдованію и раздѣламъ между наслѣдниками крестьянскаго имущества: безъ ограниченія сумы, когда наслѣдственное имущество входитъ въ составъ крестьянскаго надѣла, и не выше пятисотъ рублей, когда не входитъ въ этотъ составъ, находясь, однако, въ предѣлахъ волости.

Къ сферѣ уголовной юрисдикціи волостныхъ судовъ относятся нѣкоторые проступки, подвѣдомственные ранѣе мировымъ судьямъ, какъ-то—ослушаніе полиціи, а также волостнаго и сельскаго начальства при отправленіи ими должности, оскорбленіе тѣхъ же лицъ и при тѣхъ же условіяхъ, нарушеніе благочинія во время Богослуженія, нарушеніе вообще порядка и спокойствія, нарушеніе правилъ по торговлѣ крѣпкими напитками, проступки противъ нравственности, и противъ общественнаго благоустройства; нарушенія уставовъ о видахъ на жительство, строительнаго и путей сообщенія; нарушенія правилъ предупрежденія и тушенія пожаровъ, проступки противъ общественнаго здоровья, личной безопасности и оскорбленія чести; угрозы, насилія (безъ нанесенія тяжкихъ побоевъ, ранъ или увѣчья) и самоуправство; проступки противъ правъ семейственныхъ и проступки противъ чужой собственности, куда относится самовольное пользованіе чужимъ имуществомъ и поврежденіе его, присвоеніе найденнаго, кража чужой собственности и нѣкоторые другіе проступки и преступленія [1]). Кража и присвоеніе чужаго имущества подлежатъ вѣдѣнію волостнаго суда въ томъ только случаѣ, если цѣна похищеннаго или присвоеннаго имущества не превышаетъ пятидесяти рублей и если притомъ кража или мошенничество совершены въ первый или во второй разъ. Кромѣ того, разбирательству волостнаго суда подлежитъ: 1) нарушеніе рабочимъ договора найма, заключеннаго безъ договорнаго листа и 2) мотовство

---

[1]) *Горемыкинъ*. Сводъ. I, 184; II, 1045—1072. уст. о нак. налаг. мировыми судьями ст. 30, 31, 33—39; 41—43½; 45—47; 49—52; 55—57; 61, 65, 66, 69, 70, 72, 73, 88, 89, 91, 92, 94—96; 98, 111, 115—128; 130—137; 139—143; 145—153; 178—180½; 169, 170, 172—174.

и пьянство, ведущія за собою разстройство хозяйства. Соображаясь съ характеромъ народныхъ воззрѣній и условій народной жизни, законодатель нашелъ цѣлесообразнымъ, при установленіи подсудности волостнымъ судамъ, исключить изъ этой подсудности слѣдующія преступленія и проступки: 1) кражу лошадей и крупнаго домашняго скота; 2) утайку найденнаго цѣною свыше ста рублей, если хозяинъ находки извѣстенъ; 3) необъявленіе о находкѣ цѣною свыше трехсотъ рублей; 4) нарушенія условія найма, заключеннаго по договорному листу.

Волостной судъ рѣшаетъ дѣла по совѣсти, на основаніи имѣющихся въ дѣлѣ доказательствъ; при разрѣшеніи тяжбъ и споровъ между крестьянами онъ можетъ руководствоваться мѣстными обычаями [1]); въ случаѣ надобности, ему предоставляется производить осмотры мѣстности, обыски и выемки, однако не иначе, какъ въ коллегіальномъ составѣ. По дѣламъ тяжебнымъ волостной судъ дѣйствуетъ какъ судъ мировой, т. е. онъ прежде всего стремится къ примиренію сторонъ. Его постановленія записываются, какъ замѣчено было и выше, въ особую книгу. Рѣшенія волостнаго суда могутъ быть обжалованы въ теченіи тридцати дней со дня объявленія рѣшенія, земскому начальнику, который передаетъ ихъ въ уѣздный съѣздъ въ теченіи двухъ недѣль со дня полученія, если такими рѣшеніями виновные приговорены къ аресту свыше трехъ дней, къ тѣлесному наказанію или взысканію свыше пяти рублей, или если по дѣлу гражданскому присуждено болѣе тридцати рублей; жалобы на всѣ прочія рѣшенія земскій начальникъ рѣшаетъ собственною властью, если только волостнымъ судомъ не были нарушены предѣлы его власти или если рѣшеніе не возбуждаетъ никакого сомнѣнія на счетъ его правосудности. Уѣздный съѣздъ отмѣняетъ незаконныя рѣшенія, постановляетъ новыя рѣшенія по существу дѣла, или, наконецъ, передаетъ дѣло въ другой волостной судъ для новаго

---

[1]) Статьи уст. гражд. судопр. необязательны ни для волостныхъ судовъ, ни для уѣздныхъ съѣздовъ, при разсмотрѣніи послѣдними дѣлъ, перешедшихъ въ нихъ изъ волостныхъ судовъ. Положенія о давности въ тяжбахъ между крестьянами примѣняются также не по общимъ началамъ гражданскаго судопроизводства, но по мѣстнымъ обычаямъ и взглядамъ.

разсомтрѣнія и рѣшенія. Законодатель, преслѣдуя при организаціи крестьянскаго суда, возможно большую простоту, въ данномъ случаѣ, повидимому, уклонился съ этого пути, установляя запутанное производство переноса дѣлъ изъ одного волостнаго суда въ другой, и даже изъ одного уѣзднаго съѣзда въ другой; едвали это вполнѣ согласно и съ тѣмъ, что волостнымъ судамъ предоставлено при постановкѣ рѣшеній и вообще при разсмотрѣніи дѣлъ руководствоваться мѣстными обычаями; въ разныхъ волостяхъ могутъ быть разные обычаи и, само собою разумѣется, въ рѣшеніи дѣла должны имѣть примѣненіе тѣ обычаи, которыхъ держатся тяжущіеся или участвующіе въ дѣлѣ лица, которые, слѣдовательно, существуютъ въ той волости, гдѣ дѣло возникло, а никакъ уже не обычаи чужой волости, не имѣющей никакого отношенія къ возникшему дѣлу. Установленный порядокъ долженъ вызывать затрудненія и въ другихъ отношеніяхъ.

Наказанія, налагаемыя волостнымъ судомъ, слѣдующія: 1) выговоръ въ присутствіи суда; 2) денежное взысканіе отъ 25 коп. до 3 рублей; 3) арестъ до 30 дней, простой или строгій (съ содержаніемъ на хлѣбѣ и водѣ) и 4) наказаніе розгами до двадцати ударовъ. Рѣшенія волостнаго суда, которыми виновные приговорены къ тѣлесному наказанію, требуютъ утвержденія земскаго начальника, которому предоставлено право замѣнять тѣлесное наказаніе другимъ, т. е. денежнымъ взысканіемъ или арестомъ.

Разсмотрѣнная нами организація волостнаго суда доказываетъ, что законодатель стремился возвысить значеніе сословнаго суда, расширить его кругъ вѣдомства и возможно больше приблизить къ общимъ судебнымъ установленіямъ, не обставляя его, однако, тѣми сложными формами, какія характеризуютъ собою общія судебныя учрежденія. Волостной судъ можетъ быть разсматриваемъ какъ первая инстанція по маловажнымъ преступленіямъ и проступкамъ, а равно и по дѣламъ тяжебнымъ, такъ какъ слѣдующими инстанціями являются правительственныя административно-судебныя должностныя лица и учрежденія—земскіе начальники, уѣздные съѣзды и губернскія присутствія. Кромѣ того, надо обратить вниманіе и на то, что законъ предоставляетъ право судиться въ этомъ судѣ не только лицамъ, подвѣдомственнымъ волостному управленію, но и всѣмъ другимъ по ихъ желанію и въ ихъ столкнове-

ніяхъ съ такими лицами; конечно, по характеру своего личнаго состава и по преобладающему характеру подвѣдомственныхъ ему дѣлъ, волостной судъ все же является судомъ сословнымъ.

Вышеизложенная организація волостнаго суда существуетъ, однако, далеко не повсемѣстно, а только тамъ, гдѣ введена новыя судебно-административныя учрежденія; въ другихъ мѣстностяхъ эта организація покоится на иныхъ началахъ. Такъ, прежняя форма волостнаго суда, оставшаяся еще въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, на которыя не распространена судебно-административная реформа, во многомъ отличается отъ новой. Въ составъ волостнаго суда здѣсь входятъ отъ четырехъ до двѣнадцати судей и притомъ по избранію волостнаго схода, но не сельскихъ. Кругъ вѣдомства волостнаго суда стараго типа значительно уже, какъ по дѣламъ гражданскимъ, такъ и уголовнымъ. Волостной судъ рѣшаетъ окончательно всѣ споры и тяжбы собственно между крестьянами цѣною до ста рублей включительно, какъ о недвижимомъ и движимомъ имуществахъ, такъ и по займамъ, покупкамъ, продажамъ и всякаго рода сдѣлкамъ и обязательствамъ, а равно и дѣла по вознагражденію за убытки и ущербъ, нанесенные крестьянскому имуществу. Если цѣна иска превышаетъ сто рублей, или если тяжба касается недвижимаго имущества, находящагося въ собственности крестьянина и притомъ внѣ крестьянскаго надѣла, или, наконецъ, если въ тяжбѣ участвуютъ лица, неподвѣдомственныя крестьянскому управленію, то, по требованію одной изъ сторонъ, дѣло должно разсматриваться въ общихъ судебныхъ установленіяхъ. Такимъ образомъ, если такого требованія не заявлено, то и подобныя дѣла могутъ разсматриваться въ волостномъ судѣ; и самъ законъ добавляетъ, что въ волостномъ судѣ могутъ рѣшаться всѣ вообще тяжбы, какова бы ни была ихъ цѣна, если о такой подсудности состоялось соглашеніе между тяжущимися.

Въ сферу уголовной юрисдикціи волостнаго суда разсматриваемой формы входитъ рѣшеніе дѣлъ по маловажнымъ проступкамъ, когда послѣдніе не находятся въ связи съ уголовными преступленіями, подлежащими разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Разумѣется, понятіе маловажнаго проступка очень растяжимо и неопредѣленно; вотъ почему существуетъ цѣлая масса рѣшеній уголовнаго кассац. деп. сената, объ

отнесеніи того или другаго проступка къ вѣдомству волостнаго суда, или, наоборотъ, къ вѣдомству суда общаго. Такъ, напримѣръ, кража, мошенничество, обманъ разсматриваются въ волостномъ судѣ, если цѣна украденнаго или полученнаго при помощи обмана и мошенничества не превышаетъ тридцати рублей. Но въ самомъ положеніи о волостномъ судѣ такого опредѣленія не содержится. Точно также преступленія противъ личной неприкосновенности, не сопровождавшіяся увѣчьемъ или тяжкими послѣдствіями, подлежатъ волостному суду, а угроза произвесть поджогъ этому суду не подлежитъ; кража въ указанномъ выше размѣрѣ подлежитъ волостному суду, а укрывательство кражи, совершенной въ многолюдномъ собраніи, волостному суду не подсудно; равнымъ образомъ, не подсудна кража лошади и другаго рабочаго домашняго скота [1]). Изъ подобнаго рода разъясненій весьма трудно составить себѣ сколько нибудь ясное представленіе о томъ, какіе проступки законодатель считаетъ важными и какіе маловажными. Новый законъ о волостномъ судѣ является въ этомъ отношеніи, какъ мы видѣли, гораздо болѣе обстоятельнымъ.

Степень наказанія, которое можетъ налагать волостной судъ стараго устройства не такъ высока, какъ новаго. Законъ упоминаетъ объ общественныхъ работахъ до шести дней, о денежномъ взысканіи до трехъ рублей, объ арестѣ до семи дней и, наконецъ, о наказаніи розгами до двадцати ударовъ. При этомъ, назначеніе мѣры наказанія за каждый проступокъ предоставляется усмотрѣнію самого суда; новый законъ, какъ мы видѣли, это дѣло болѣе упорядочилъ, указавши прямо на тѣ проступки, за совершеніе которыхъ волостной судъ уполномоченъ налагать высшую мѣру наказанія. Волостной судъ не въ правѣ приговаривать къ тѣлесному наказанію лицъ женскаго пола, лицъ хотя бы и мужскаго пола, но достигшихъ шестидесятилѣтняго возраста, лицъ должностныхъ, къ числу которыхъ законъ, однако, не относитъ волостнаго писаря [2]),

---

[1]) *Горемыкинъ.* Сводъ. I, 211—214.

[2]) Освобождаются только тѣ волостные писаря изъ крестьянъ, которые прослужили безпорочно въ этой должности 12 лѣтъ и удостоены серебряной медали.

лицъ, состоявшихъ въ военной службѣ и ничѣмъ неопороченныхъ, лицъ, окончившихъ курсъ въ уѣздныхъ училищахъ, земледѣльческихъ и равныхъ съ ними, и тѣмъ болѣе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, учителей народныхъ школъ и другихъ [1]).

Что касается порядка производства дѣлъ въ волостномъ судѣ стараго устройства, то онъ нѣсколько разнится отъ новаго. Такъ, волостной старшина и староста не должны вмѣшиваться въ производство дѣлъ и даже не имѣютъ права присутствовать при обсужденіи дѣлъ судомъ. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, но въ дѣлахъ гражданскихъ при равенствѣ голосовъ дѣло можетъ быть передано уѣзднымъ присутствіемъ на новое обсужденіе волостнаго суда въ другомъ составѣ; однако, въ дѣлахъ о проступкахъ, по разъясненію сената [2]), при равенствѣ голосовъ должно дѣло рѣшаться въ пользу подсудимаго. Приговоры волостнаго суда по проступкамъ, подлежащимъ его разсмотрѣнію, считаются окончательными и могутъ быть отмѣняемы учрежденіями по крестьянскимъ дѣламъ лишь при несоблюденіи волостнымъ судомъ закона, слѣдовательно въ кассаціонномъ и ревизіонномъ порядкѣ; при этомъ, новое разсмотрѣніе дѣла возлагается на тотъ же судъ, если оно не выходитъ изъ его компетенціи. Рѣшеніямъ волостнаго суда стараго устройства законъ придавалъ, какъ видимъ, болѣе авторитета и силы, нежели рѣшеніямъ новаго суда, которыя могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы уѣзднымъ съѣздомъ и по существу. Рѣшенія волостныхъ судовъ, не приведенныя въ исполненіе въ теченіи 10 лѣтъ со времени вступленія ихъ въ законную силу, теряютъ силу судебныхъ рѣшеній [3]).

Двѣ разсмотрѣнныя формы крестьянскаго суда являются наиболѣе регулированными законодательствомъ; но помимо этихъ формъ на обширномъ пространствѣ русской территоріи, у множества населяющихъ ее народностей, существуютъ свои мѣстные суды, дѣйствующіе по началамъ обычнаго права и

---

[1]) См. прилож. I къ ст. 30 улож. о наказ. уголов. и исправит. т. XV св. зак.

[2]) Рѣш. II. С. 21 апр. 85 г. № 3395.

[3]) *Горемыкинъ*. I, 215—223.

не подлежащіе детальной законодательной регламентаціи. Организація волостнаго суда у башкиръ въ общихъ чертахъ та же, что и по общему положенію; но законъ прибавляетъ, что въ тѣхъ волостяхъ, гдѣ уже существуетъ учрежденный по мѣстнымъ обычаямъ судъ, онъ сохраняется, однако, съ тѣмъ, чтобы въ избраніи судей участвовала вся волость [1]). Въ Закавказьѣ существуютъ сельскіе суды, состоящіе изъ судей, избираемыхъ сельскимъ сходомъ въ такомъ числѣ, какое сходъ признаетъ необходимымъ, при чемъ въ присутствіе сельскаго суда входятъ не менѣе трехъ судей. Гражданская и уголовная компетенція суда опредѣлена приблизительно въ тѣхъ же размѣрахъ, какъ и по общему положенію компетенція волостнаго суда. Замѣчательно, что въ отношеніи сельскихъ судовъ Закавказья законъ опредѣляетъ понятіе „маловажныхъ проступковъ“, относя сюда: 1) проступки противъ личной безопасности—порча воды и съѣстныхъ припасовъ, неподача просимой помощи при несчастныхъ случаяхъ, обиды въ публичныхъ мѣстахъ, удары безъ причиненія увѣчья; 2) проступки противъ права на имущества—запашка и потрава чужаго поля, порча изгородей, употребленіе неправильныхъ мѣръ и вѣсовъ, необъявленіе о забѣгломъ скотѣ, о краденомъ имуществѣ и о находкѣ чужихъ вещей, растрата работникомъ хозяйскаго имущества, воровство и мошенничество на сумму не свыше 30 рублей [2]). Такимъ путемъ, всѣ маловажные проступки законъ подводитъ подъ двѣ вышеуказанныя категоріи и перечисляетъ и самые проступки. Если эти указанія, обязанныя своимъ появленіемъ несомнѣнно кассаціонной практикѣ, и должны быть признаны весьма цѣнными, то все же для всякаго очевидно, что вышеприведенное перечисленіе слишкомъ неполно: здѣсь нѣтъ ни проступковъ противъ нравственности, ни проступковъ противъ тишины и спокойствія, ни весьма многихъ другихъ, несомнѣнно подлежащихъ вѣдѣнію крестьянскихъ судовъ. Мѣра наказанія, налагаемая судомъ, та же что и въ судахъ, дѣйствующихъ по общему положенію, однако о

---

[1]) ibid. I, 1447—1450.

[2]) ibid. I, 1567.

тѣлесномъ наказаніи законъ не упоминаетъ. Порядокъ производства и рѣшенія дѣлъ покоится на общихъ основаніяхъ [1]). Въ туркестанскомъ краѣ существуютъ народные суды, дѣйствующіе на основаніи мѣстныхъ обычаевъ. Несмотря, однако, на это, законодатель старается всеже упорядочить эти суды [2]). Инородческіе суды мы находимъ въ Сибири [3]). Гминные суды въ губерніяхъ привислянскихъ имѣютъ общесословную организацію и дѣйствуютъ наряду съ судами мировыми [4]).

Таковы крестьянскіе суды. Но законодатель признаетъ еще одну форму суды: по всѣмъ дѣламъ, безъ ограниченія ихъ цѣною, если съ ними не соединено преступленія или проступка и не задеты интересы малолѣтнихъ или умалишенныхъ, крестьяне какъ одной, такъ и разныхъ волостей, могутъ, вмѣсто разбирательства на волостномъ судѣ, обращаться по взаимному согласію, къ третейскому суду, не стѣсняясь никакими формами. Рѣшеніе третейскаго суда должно быть немедленно объявлено тяжущимся сторонамъ и внесено въ имѣющуюся при волостномъ правленіи книгу. За рѣшеніями этого суда признается окончательная законная сила, если судъ функціонируетъ по согласію сторонъ, по предметамъ его вѣдомства, въ предѣлахъ закона; при несоблюденіи этихъ условій, рѣшенія третейскаго суда могутъ быть обжалованы въ правительственные органы крестьянскаго управленія [5]). Наконецъ, законъ допускаетъ еще одну форму суда, говоря, что въ тѣхъ волостяхъ, гдѣ существуетъ учрежденный по мѣстнымъ обычаямъ судъ, тамъ онъ сохраняется; законъ ставитъ при этомъ только одно условіе, чтобы въ избраніи судей участвовала вся волость. Такимъ образомъ, въ этой послѣдней формѣ суда вмѣшательство правительственныхъ учрежденій, по крайней мѣрѣ по закону, совершенно устраняется и, слѣдовательно, въ этой формѣ, если только она еще встрѣчается въ дѣйствительности, сохраняется тотъ исконный судъ „доб-

---

[1]) ibid. I, 1568—1570.
[2]) См. выше, стр. 366 этого сочиненія.
[3]) См. выше, стр. 382.
[4]) См. выше, стр. 341 и слѣд.
[5]) *Горемыкинъ*. I, 210—211.

рыхъ“ людей, возникновеніе котораго относится къ отдаленнѣйшимъ историческимъ эпохамъ.

Скажемъ еще нѣсколько словъ о степени и предѣлахъ власти органовъ крестьянскаго общественнаго управленія. Являются ли всѣ вышеуказанныя учрежденія крестьянскаго управленія государственными органами? На этотъ вопросъ, безъ всякаго сомнѣнія, слѣдуетъ отвѣтить утвердительно. Хотя учрежденія эти и носятъ сословный характеръ, все же они поставлены на одинаковую ступень съ общегосударственными правительственными установленіями; имъ присвоены, какъ мы видѣли, права не только административной, но и полицейской власти; по крайней мѣрѣ, это относится къ отдѣльнымъ выборнымъ должностямъ, каковы волостные старшины и сельскіе старосты; мы видѣли также, что крестьяне имѣютъ свой собственный самостоятельный судъ, приговоры котораго имѣютъ силу судебныхъ рѣшеній. Какъ волостные судьи, такъ равно и старшины, сельскіе старосты и другіе выборные для отправленія отдѣльныхъ функцій крестьянскаго общественнаго управленія признаются должностными лицами; но такого значенія законъ не признаетъ за выборными членами волостныхъ и сельскихъ сходовъ; въ этомъ отношеніи законъ остается вполнѣ послѣдовательнымъ; мы видѣли, что ни гласные земскихъ собраній, ни члены городскихъ думъ, не считаются должностными лицами. Существеннымъ отличіемъ крестьянскихъ учрежденій отъ земскихъ и городскихъ является, однако, то, что первымъ присвоена, на ряду съ административною властью, и власть полицейская, между тѣмъ какъ послѣднимъ полицейской власти не принадлежитъ, а если и принадлежитъ, то лишь въ исключительныхъ случаяхъ. Кромѣ того, нельзя не упомянуть о томъ, что выборная служба въ сферѣ крестьянскаго общественнаго управленія считается обязанностью; лицо, избираемое крестьянскимъ обществомъ въ какую либо должность, не имѣетъ права отъ нея отказаться, за исключеніемъ лишь слѣдующихъ случаевъ: 1) если ему болѣе шестидесяти лѣтъ; 2) если оно прослужило уже по выбору полный срокъ, т. е. трехлѣтній; это касается и волостныхъ судей, избираемыхъ на одинъ годъ, и 3) если избираемое лицо одержимо тяжкими тѣлесными или душевными недугами. Но сходу предоставляется право освобождать избираемыхъ

отъ службы и по другимъ причинамъ, если они будутъ признаны имъ уважительными.

Если органамъ крестьянскаго управленія принадлежитъ, какъ мы сказали, полицейская власть, то отсюда само собою уже слѣдуетъ, что имъ принадлежитъ и принудительная власть—аттрибутъ государственныхъ установленій. Они снабжены правомъ предпринимать, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, тѣ же полицейскія принудительныя мѣры, какія предпринимаютъ органы общей полиціи, не исключая и личнаго задержанія. Всѣ эти широкія права объясняются, однако, тѣмъ, что органы крестьянскаго общественнаго управленія поставлены въ связь съ правительственными установленіями, какъ общими, такъ и спеціально крестьянскими. Разсмотрѣніе этой связи и отношеній крестьянскихъ учрежденій къ правительственнымъ приводитъ насъ къ вопросу о самостоятельности крестьянскаго общественнаго управленія.

Въ тѣснѣйшей связи съ органами крестьянскаго общественнаго управленія стоятъ правительственные органы по дѣламъ крестьянскаго управленія—мировые посредники и ихъ съѣзды, уѣздные и губернскіе по крестьянскимъ или по поселянскимъ дѣламъ присутствія съ непремѣнными членами, земскіе начальники, уѣздные съѣзды и губернскія присутствія, смотря по тому, гдѣ какія учрежденія существуютъ. Этимъ органамъ принадлежитъ не только право возбужденія вопросовъ о законности дѣйствій органовъ крестьянскаго управленія, но и право утвержденія, измѣненія и отмѣны различныхъ, хотя и не всѣхъ, постановленій этихъ органовъ, право утвержденія въ должности и удаленія отъ нея различныхъ выборныхъ лицъ крестьянскаго управленія и вообще, можно сказать, что на нихъ возложено закономъ попечительство, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, надъ крестьянскимъ управленіемъ. Власть ихъ простирается не только на административныя учрежденія, но и на судебныя, т. е. на волостные и сельскіе суды. Но зависимость крестьянскаго общественнаго управленія отъ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ обнаруживается гораздо болѣе въ отношеніи отдѣльныхъ должностныхъ лицъ этого управленія. Волостные и сельскіе выборные должностные лица подчинены по дѣламъ административнымъ—земскимъ начальникамъ и другимъ органамъ, дѣйствующимъ въ сферѣ крестьянскаго управленія, по дѣламъ полицейскимъ—органамъ общей

полиціи. Это подчиненіе идетъ гораздо далѣе, нежели подчиненіе правительственныхъ чиновниковъ своему непосредственному начальству. Старшины, помощники ихъ, сельскіе старосты и волостные судьи подвергаются за маловажные проступки по должности замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до пяти рублей и аресту до семи дней; такія взысканія налагаются не только земскими начальниками и другими соотвѣтствующими имъ должностными лицами, но и чинами общей полиціи—исправниками, а тѣмъ болѣе губернаторами, если они лично усмотрятъ какіе либо маловажные проступки по должности или нарушеніе обязанностей со стороны органовъ крестьянскаго общественнаго управленія. При подобнаго рода условіяхъ дѣятельности, при такой зависимости отъ различныхъ правительственныхъ лицъ и мѣстъ, органы общественнаго управленія крестьянъ, какъ таковые, утратили почти всякое значеніе и превратились въ низшихъ органовъ правительственныхъ установленій. Это относится не только до отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, но и до коллегіальныхъ установленій, каково, напр. волостное правленіе; по своей идеѣ—это исполнительный органъ общественнаго волостнаго управленія крестьянъ; на самомъ же дѣлѣ оно является исполнительнымъ органомъ весьма многочисленныхъ и разнообразныхъ правительственныхъ и другихъ установленій. Волостной старшина, какъ глава волости и волостнаго правленія, обязанъ исполнять безпрекословно, какъ говоритъ законъ, законныя требованія всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства. Все сказанное приводитъ насъ къ тому заключенію, что крестьянское общественное управленіе носитъ у насъ до сихъ поръ повинностный характеръ, подобный тому, какой оно носило еще въ XVII вѣкѣ, и что положеніе 19 февраля 1861 года, создавши свободное крестьянское сословіе, не организовало, однако, свободнаго и истиннаго крестьянскаго общественнаго управленія. Позднѣйшее законодательство еще болѣе усилило повинностный характеръ этого управленія. Причиною этого служитъ, конечно, отсутствіе культурности среди крестьянскаго сословія, съ одной стороны, и новыя выдвигаемыя государствомъ задачи и требованія въ отношеніи условій крестьянской жизни, съ другой. Истинное крестьянское самоуправленіе, или хотя бы только

общественное управленіе, сдѣлается возможнымъ съ поднятіемъ уровня умственнаго развитія крестьянъ, когда они не будутъ нуждаться въ постоянномъ руководительствѣ и когда и само правительство будетъ имѣть возможность безъ опасеній ввѣрить ихъ самостоятельному завѣдыванію важные вопросы ихъ мѣстной жизни.

Глава пятая.

ОРГАНЫ ДВОРЯНСКАГО ОБЩЕСТВЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 69. Историческія черты.

Дворянское общественное управленіе представляетъ вторую форму сословнаго управленія въ Россіи. Дворянство является у насъ, какъ и всюду, землевладѣльческимъ сословіемъ; но развитіе и положеніе этого сословія въ Россіи представляетъ много индивидуальнаго, сравнительно съ положеніемъ и развитіемъ того же сословія въ государствахъ Западной Европы.

Корнемъ, изъ котораго развилось у насъ дворянское сословіе, служитъ древняя княжеская дружина. Первоначально княжеская дружина не имѣла земель, а если иногда и имѣла, то часто лишалась ихъ, что обусловливалось бродячимъ состояніемъ населенія, вызывавшимъ, въ свою очередь, необходимость передвиженія и самихъ князей съ одного мѣста на другое, а вмѣстѣ съ ними и ихъ дружинъ. Такимъ образомъ, землевладѣніе и сельское хозяйство дружинниковъ на первыхъ порахъ не находили для себя благопріятныхъ условій, въ числѣ которыхъ осѣдлость занимаетъ, конечно, первое мѣсто; съ развитіемъ этой послѣдней, образуется частная поземельная собственность дружины. Землевладѣніе и возникновеніе землевладѣльческаго сословія не породило, однако, у насъ тѣхъ послѣдствій, которыя мы видимъ въ Западной Европѣ; тамъ землевладѣніе обязано своимъ происхожденіемъ феодализму; тамъ съ нимъ неразрывно были связаны политическія права; ничего подобнаго не было въ Россіи. Правда, удѣльная система,

съ ея раздробленіемъ власти, съ ея частно-владѣльческимъ характеромъ управленія, имѣетъ много общаго съ феодализмомъ; но отношенія князей съ ихъ дружинами къ населенію все же не были такими, какими были отношенія феодаловъ къ подвластному имъ населенію. Абсолютное государство на Западѣ уничтожило политическое могущество феодаловъ, но за ними еще долгое время, благодаря ихъ землевладѣнію и историческимъ преданіямъ, сохранились обширныя административныя права. Политическое единство въ Россіи повлекло за собою также уничтоженіе политической самостоятельности многихъ княженій; а князья и ихъ вольныя дружины всецѣло подчинились объединенному государству и превратились въ служилыхъ князей и служилыхъ людей. Сначала было уничтожено право отъѣзда, но такъ какъ одного этого было еще недостаточно для обезпеченія государства способными и пригодными къ службѣ людьми, то и служилое сословіе было, такъ сказать, закрѣпощено, служба была вмѣнена ему въ непремѣнную обязанность и за отправленіе этой службы оно стало „верстаться“ помѣстьями. Всякій участокъ земли, данный во владѣніе того или другаго боярина, долженъ былъ оплачиваться службой, которая была, по преимуществу, военная и заключалась отчасти въ непосредственномъ ея отбываніи дворянствомъ, отчасти въ его обязанности посылать вооруженныхъ людей на войну, въ войско государево. Помѣстье оставалось за служилымъ человѣкомъ до тѣхъ поръ, пока онъ служилъ; коль скоро служба почему либо прекращалась, помѣстье отбиралось и разверстывалось на другихъ служилыхъ людей. Однако, въ видѣ вознагражденія за долгую и усердную службу, давались вдовѣ или дочерямъ умершаго служилаго человѣка, такъ называемыя, прожиточныя помѣстья, на опредѣленный срокъ. При существованіи помѣстной системы, дворянство, въ качествѣ землевладѣльческаго класса, не могло развиваться. Хотя земля и давалась служилымъ людямъ со всѣмъ доходомъ, какой можно было отъ нея получить, помѣщики все же не были надлежащимъ образомъ заинтересованы улучшеніемъ своихъ помѣстій; наоборотъ, замѣчалось совсѣмъ противоположное стремленіе—получить съ помѣстья въ короткій срокъ возможно большій доходъ и, такимъ образомъ, истощить его; это обусловливалось тѣмъ, что помѣщики были временными владѣльцами и расчитывали, подъ тѣми или другими предлогами, отказаться

отъ своего помѣстья, чтобы получить взамѣнъ его другое, которое, съ теченіемъ времени, могло подвергнуться той же участи. Съ другой стороны, помѣщикъ могъ потерять помѣстье и въ слѣдствіе царской немилости. Правительство строго слѣдило, однако, за тѣмъ, чтобы помѣщики не истощали, или, какъ говорилось тогда, не раззоряли земли, такъ какъ каждый участокъ ея былъ предназначенъ для служилыхъ людей; но помѣщикамъ дозволялось мѣняться своими землями, съ тѣмъ, однако, чтобы одно помѣстье по величинѣ своей и количеству земли представляло полный эквивалентъ другаго; мѣняться же помѣстьями на вотчины и на кормленія строго воспрещалось. Награждая дворянъ помѣстьями, правительство слѣдило за тѣмъ, чтобы они не уклонялись отъ службы, а бѣжавшихъ со своихъ помѣстій преслѣдовало, возвращало и строго наказывало. Таковы были главнѣйшія условія существованія и развитія дворянскаго сословія до XVII вѣка. Въ XVII вѣкѣ мы замѣчаемъ нѣкоторыя новыя явленія: такъ, различіе между помѣстьями и вотчинами начинаетъ мало по малу сглаживаться; правительство дозволяетъ уже выслуживать вотчины, будучи уже увѣрено въ службѣ дворянства; вмѣстѣ съ этимъ положеніе послѣдняго, какъ класса землевладѣльческаго, упрочивается. Осѣдлость помѣщиковъ, увѣренность, что помѣстье не будетъ отобрано, являлось, конечно, чрезвычайно важнымъ условіемъ успѣшной хозяйственной дѣятельности; но развивавшееся крѣпостное право, дававшее помѣщикамъ даровой трудъ, снова явилось крайне неблагопріятнымъ условіемъ для образованія у насъ землевладѣльческаго класса въ истинномъ смыслѣ этого слова, т. е. такихъ землевладѣльцевъ—хозяевъ, которые сами, благодаря своему личному труду и сельскохозяйственному образованію, могли бы вести раціональное хозяйство, не опасаясь дѣлать въ землю такіе вклады, которые оплодотворили бы ее на долгое время и обезпечили ея производительность. Крѣпостное право было, повторяемъ, однимъ изъ сильнѣйшихъ препятствій къ развитію въ Россіи такого землевладѣльческаго класса. Это обстоятельство парализовало тѣ благотворныя послѣдствія, которыя могли наступить благодаря переходу помѣстій въ вотчины, а затѣмъ и въ полную собственность помѣщиковъ. Въ служебномъ отношеніи вся масса дворянства была подчинена разрядному приказу; всѣ же дѣла по раздачѣ и отобраніи помѣстій вѣдались въ помѣст-

номъ приказѣ. При вышеуказанныхъ условіяхъ, разумѣется, не могло быть ничего похожаго на дворянское общественное управленіе. Отношенія между правительствомъ и дворянствомъ были чисто личныя; дворянство не представляло еще сословной корпораціи.

При Петрѣ Великомъ служба дворянъ сдѣлалась болѣе тяжелою и наказанія за уклоненія отъ службы строже; законъ грозилъ штрафами, тѣлесными наказаніями, конфискаціею имущества, лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія и ставилъ уклонявшихся отъ службы внѣ закона. Съ Петра Великаго, благодаря введенію табели о рангахъ, значеніе родоваго начала въ дворянскомъ сословіи умалилось; чинъ сталъ выше рода; при помощи чиновъ явилась возможность попасть въ дворянство; такимъ образомъ, уничтожилась его замкнутость. Но, съ другой стороны, съ Петра Великаго полагаются основанія для развитія, такъ сказать, большей цѣлостности дворянскаго сословія, увеличиваются его привиллегіи, и разстояніе, отдѣлявшее его отъ другихъ сословій, становится еще шире. Въ послѣдующія царствованія отношеніе правительства къ дворянскому сословію продолжаютъ развиваться въ томъ же направленіи. Петръ III уничтожилъ обязательную службу дворянства, а Екатерина II еще болѣе увеличила привиллегіи дворянства, создавши вмѣстѣ съ тѣмъ сословное общественное управленіе дворянъ.

Жалованная грамота дворянству 1785 года признаетъ дворянство мѣстнымъ обществомъ, снабжаетъ его правами юридическаго лица, т. е. предоставляетъ ему право, въ качествѣ особой корпораціи, имѣть свое имущество и капиталы, расходовать ихъ на свои нужды; вмѣстѣ съ тѣмъ дворянству дается право собираться въ особыя собранія для обсужденія вопросовъ, отнесенныхъ къ компетенціи дворянства. Къ числу этихъ вопросовъ относились: 1) производство выборовъ въ тѣ должности, которыя замѣщались дворянствомъ, куда принадлежали должности—губернскаго и уѣзднаго предводителей дворянства, секретаря дворянства, засѣдателей верхняго земскаго суда, уѣзднаго судьи, земскаго исправника и нѣкоторыя другія; 2) подача своихъ заключеній по вопросамъ, предлагаемымъ правительствомъ; 3) ходатайства передъ правительствомъ о нуждахъ дворянства, а равно подача представленій и жалобъ сенату и государю чрезъ особыхъ уполномоченныхъ или депу-

татовъ. Такова была первоначальная организація дворянскихъ собраній. Мы видимъ, что она, несмотря на свой сословный характеръ, находилась въ связи съ правительственными установленіями; многія должностныя лица общей администраціи выбирались дворянствомъ и изъ дворянства; но въ силу того, что дворянство не успѣло еще привыкнуть къ самостоятельной корпоративной дѣятельности, а равно и въ виду его сильной зависимости отъ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, его общественное управленіе на первыхъ порахъ, повидимому, не представляло вовсе хорошихъ задатковъ для своего развитія; самая сфера сословныхъ дворянскихъ интересовъ была ограничена. Вотъ почему само дворянство первое время не очень интересовалось своимъ сословнымъ управленіемъ, на что прямо указываютъ уклоненія дворянъ отъ выборной службы. Въ концѣ XVIII вѣка сила жалованной грамоты дворянству во многихъ отношеніяхъ была пріостановлена, но императоръ Александръ I снова возстановилъ права дворянства въ сферѣ его сословнаго управленія; условія для развитія послѣдняго оставались, однако, по прежнему мало благопріятными; дворянство не видѣло для себя въ своемъ сословномъ управленіи никакихъ особенныхъ выгодъ; выборныя дворянскія должности не пользовались ни почетомъ, ни вліяніемъ и по прежнему почти всецѣло подчинялись элементу правительственному. Гораздо заманчивѣе была поэтому служба коронная, въ особенности служба въ Петербургѣ, гдѣ, кромѣ хорошаго оклада жалованья, можно было достичь еще почетнаго и вліятельнаго положенія; отсюда уклоненія дворянства отъ выборной службы въ провинціи и предоставленіе этой службы низшимъ слоямъ дворянскаго сословія, мелкопомѣстнымъ дворянамъ; отсюда упадокъ дворянскихъ учрежденій, продолжавшійся и въ слѣдующія царствованія. Императоръ Николай I предпринималъ нѣкоторыя, и не рѣдко довольно крутыя, мѣры, съ цѣлью оживить и улучшить дворянское общественное управленіе; такъ, онъ установилъ довольно высокій цензъ, обусловливавшій участіе дворянъ въ выборахъ, такъ что мелкопомѣстные дворяне получили возможность участвовать только чрезъ уполномоченныхъ; этою мѣрой правительство стремилось, такъ сказать, облагородить дворянскія собранія, допустить въ составъ ихъ лишь крупныхъ землевладѣльцевъ—лицъ болѣе образованныхъ и вліятельныхъ и изгнать изъ нихъ элементы ненадежные; когда правительство

убѣдилось, что мѣра эта все же не достигаетъ желанныхъ результатовъ, оно прибѣгаетъ уже къ болѣе энергичной мѣрѣ, воспретивши молодымъ людямъ изъ дворянскаго сословія, окончившимъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, поступать на службу въ столицахъ, если они предварительно не служили, въ теченіи по крайней мѣрѣ трехъ лѣтъ, въ какомъ либо губернскомъ установленіи. На губернаторовъ была возложена обязанность вліять въ этомъ отношеніи на дворянъ и привлекать ихъ къ службѣ; но всѣ эти мѣры были безуспѣшны; дворянство по прежнему уклонялось отъ выборной службы и дворянскія собранія мало посѣщались.

Реформы императора Александра II, произведшія цѣлый переворотъ въ нашей государственной и соціальной жизни, не остались безъ вліянія и на положеніе дворянства и его сословное управленіе. Если ранѣе дворянскому сословію были ввѣрены судъ, полиція и хозяйственное управленіе, то подъ вліяніемъ крестьянской, земской и судебной реформъ, эти вѣтви управленія были изъяты изъ исключительнаго вѣдѣнія дворянскаго сословія, тѣмъ болѣе, что однимъ изъ главнѣйшихъ принциповъ, положенныхъ въ основаніе реформъ императора Александра II, является принципъ всесословности. Исключительное господство дворянскаго сословія осталось только въ сферѣ его собственнаго сословнаго управленія. Организація этого послѣдняго не подверглась, однако, какимъ либо существеннымъ измѣненіямъ.

§ 70. Современная организація дворянскаго общественнаго управленія.

Дворянское сословіе по прежнему организовано въ видѣ отдѣльныхъ обществъ, съ корпоративнымъ характеромъ, пріуроченныхъ къ губерніямъ. Законъ говоритъ [1]), что „дворяне каждой губерніи составляютъ отдѣльное дворянское общество“, хотя самыя собранія дворянъ для рѣшенія тѣхъ или другихъ вопросовъ бываютъ не только губернскія, но и уѣздныя; такимъ образомъ, можно сказать, что дворяне каждаго уѣзда

---

[1]) Сводъ зак. т. XI. изд. 1876 г. ст. 77.

также составляютъ особое дворянское общество. Само собою понятно, что законъ имѣетъ въ виду только дворянъ потомственныхъ, занесенныхъ въ мѣстную (т. е. губернскую) родословную книгу. Однако, не каждый членъ дворянскаго общества можетъ участвовать въ дворянскомъ общественномъ управленіи съ правомъ голоса. Условія участія законъ сводитъ [1]) къ тремъ группамъ: 1) условія участія въ *дворянскихъ собраніяхъ* безъ права голоса; 2) условія участія съ правомъ голоса по всѣмъ вопросамъ кромѣ выборовъ и 3) условія участія съ правомъ голоса по всѣмъ вопросамъ безъ исключенія. Безъ права голоса въ дворянскихъ собраніяхъ могутъ участвовать всѣ потомственные дворяне губерніи; однако, такое участіе въ собраніяхъ, не соединенное ни съ какими правами, кромѣ простаго присутствованія, очевидно, не можетъ быть разсматриваемо какъ участіе въ общественномъ управленіи; по этому въ послѣднемъ участвуютъ лишь тѣ дворяне, которые удовлетворяютъ условіямъ двухъ послѣднихъ категорій. Для участія въ обсужденіи и рѣшеніи всѣхъ дѣлъ, кромѣ выборовъ, требуется: 1) неопороченное поведеніе; 2) внесеніе въ родословную книгу; 3) владѣніе недвижимою собственностью въ губерніи; 4) достиженіе гражданскаго совершеннолѣтія, т. е., 21 года; 5) пріобрѣтеніе чина, по крайней мѣрѣ XIV класса, или какого либо русскаго ордена, или окончаніе курса въ высшемъ или среднемъ учебномъ заведеніи, или трехлѣтняя служба въ должностяхъ дворянскаго и нѣкоторыхъ должностяхъ правительственнаго управленія и 6) представленіе своего аттестата или указа объ отставкѣ, отпускѣ и проч. Нѣкоторыя лица не допускаются къ участію въ дворянскомъ управленіи, хотя бы они удовлетворяли всѣмъ условіямъ—таковы губернаторы и губернскіе прокуроры тамъ, гдѣ они есть. Для участія въ дворянскихъ выборахъ установлены особыя условія имущественнаго характера. Самое право участія въ выборахъ законъ раздѣляетъ на непосредственное и посредственное. Правомъ непосредственнаго или личнаго участія въ выборахъ пользуются: 1) дворяне, владѣющіе въ уѣздѣ на правѣ собственности или пожизненно количествомъ земли, дающимъ непосредственное право

---

[1]) ibid. ст. 94—138.

на избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія; а это количество опредѣлено закономъ, какъ мы видѣли, неодинаково для разныхъ уѣздовъ и колеблется между 125 и 800 десятинами; 2) дворяне, владѣющіе въ городѣ или уѣздѣ другими недвижимыми имуществами цѣною не ниже 15 тысячъ рублей; 3) дворяне, владѣющіе недвижимымъ имуществомъ въ какомъ бы то ни было размѣрѣ, при условіи полученія ими на дѣйствительной службѣ чина полковника или дѣйствительнаго статскаго совѣтника; равносильнымъ съ этимъ условіемъ является полученіе пенсіи или аренды въ количествѣ не менѣе 900 рублей; 4) дворяне, прослужившіе полное трехлѣтіе въ званіи предводителя дворянства, хотя бы они не имѣли никакого недвижимаго имущества. Правомъ посредственнаго участія въ выборахъ, т. е. чрезъ уполномоченныхъ, пользуются тѣ дворяне, размѣръ земельнаго владѣнія которыхъ не достигаетъ до нормы указанной закономъ, но и не менѣе двадцатой доли ея. Чрезъ уполномоченныхъ же участвуютъ въ выборахъ и во всѣхъ вообще дѣлахъ лица женскаго пола, владѣющія недвижимымъ имуществомъ въ опредѣленномъ закономъ размѣрѣ; голосъ свой они могутъ передавать, однако, только такимъ дворянамъ, которые сами имѣютъ право лично участвовать въ выборахъ или въ засѣданіяхъ по другимъ дѣламъ; отсюда составляютъ исключеніе — мужья, сыновья и зятья дворянокъ землевладѣлицъ; эти лица могутъ быть уполномоченными и въ томъ случаѣ, когда сами они не владѣютъ никакимъ имуществомъ. Правомъ личнаго участія въ выборахъ или въ рѣшеніи другихъ дѣлъ дворяне могутъ пользоваться и по имѣніямъ, принадлежащимъ ихъ малолѣтнимъ дѣтямъ, если родители являются въ тоже время опекунами дѣтей и удовлетворяютъ лично всѣмъ прочимъ условіямъ, за исключеніемъ владѣнія имуществомъ. По общимъ правиламъ, эти лица допускаются и къ выбору уполномоченныхъ, если имущество, принадлежащее ихъ дѣтямъ, не достигаетъ полной нормы. Уполномоченные отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ избираются въ особыхъ уѣздныхъ собраніяхъ этихъ дворянъ.

Таковы условія участія въ дворянскомъ общественномъ управленіи. Сравнивая эти условія съ условіями участія въ другихъ формахъ общественнаго управленія, мы находимъ здѣсь значительныя особенности. Прежде всего мы видимъ, что дворянскія сословныя общества пріурочены къ губерніямъ

и уѣздамъ, слѣдовательно территоріальный районъ ихъ дѣятельности тотъ же, что и въ земствѣ или обществѣ всесословномъ; этимъ дворянское сословное управленіе отличается отъ сословнаго управленія крестьянскаго, пріуроченнаго къ мелкимъ административнымъ единицамъ—сельскимъ обществамъ и волостямъ. Участіе въ дворянскомъ управленіи въ принципѣ не покоится на какой либо избирательной системѣ; это участіе принадлежитъ дворянамъ лично и непосредственно, если они удовлетворяютъ указаннымъ въ законѣ условіямъ. Ничего подобнаго не существуетъ въ другихъ формахъ общественнаго управленія, за исключеніемъ участія въ управленіи сельскихъ обществъ, въ которомъ правомъ голоса пользуется каждый домохозяинъ. Участіе въ дворянскомъ управленіи на основаніи выборовъ установлено лишь для нѣкоторыхъ разрядовъ лицъ дворянскаго происхожденія, выступающихъ въ качествѣ уполномоченныхъ; въ управленіи городскомъ и земскомъ уполномоченные лишь выбираютъ гласныхъ собраній, здѣсь же уполномоченные лично принимаютъ участіе въ дѣятельности органовъ дворянскаго общественнаго управленія. Такія условія участія слѣдуетъ объяснить незначительнымъ числомъ дворянъ, удовлетворяющихъ условіямъ ценза. Впрочемъ, это касается только участія въ выборахъ въ тѣ или другія должности дворянскаго управленія; напротивъ, для участія въ рѣшеніи всякаго рода вопросовъ, помимо выборовъ, достаточно владѣть какою бы то ни было недвижимостью; но число такихъ участниковъ вновь значительно ограничивается требованіями чина, ордена или трехлѣтней службы, или, наконецъ, окончанія курса въ среднемъ или высшемъ учебномъ заведеніи. Подобнаго рода образовательный и служебный цензъ вовсе не ставится условіемъ участія въ другихъ формахъ общественнаго управленія. Установленіе этихъ условій въ дворянскомъ общественномъ управленіи относится еще къ тридцатымъ годамъ настоящаго столѣтія и объясняется стремленіемъ правительства возвысить значеніе дворянскихъ учрежденій путемъ улучшенія ихъ внутренняго состава. Теперь, повидимому, можно было бы нѣсколько измѣнить эту устарѣвшую систему примѣнительно къ условіямъ и формамъ, свойственнымъ другимъ видамъ общественнаго управленія.

Посмотримъ теперь, какъ законъ понимаетъ сословныя нужды дворянъ, т. е., говоря другими словами, какъ очерчи-

ваетъ кругъ предметовъ дѣятельности дворянскихъ учрежденій.

Главный предметъ обыкновенныхъ губернскихъ собраній, говоритъ ст. 141 св. зак. т. IX, состоитъ въ выборѣ дворянствомъ изъ среды своей достойнѣйшихъ чиновниковъ для служенія въ разныхъ закономъ опредѣленныхъ должностяхъ". Кромѣ того, дворянству предоставлено совѣщаться о своихъ нуждахъ и пользахъ, разсматривать вопросы хозяйственные и финансовые и представлять о своихъ пользахъ и нуждахъ ходатайства правительству и всеподданѣйшія прошенія Императорскому Величеству [1]).

Въ дореформенное время число должностей, избиравшихся дворянствомъ было весьма велико, такъ какъ дворянамъ было предоставлено право избранія должностныхъ лицъ не только своего дворянскаго управленія, но и лицъ общей администраціи; въ настоящее время, съ реорганизаціей суда и полиціи и со введеніемъ земскихъ учрежденій, за дворянствомъ осталось лишь право избранія должностныхъ лицъ своего сословнаго управленія, да еще представителей и членовъ отъ дворянства въ нѣкоторыя правительственныя установленія; таковы: почетные попечители гимназій, члены кредитныхъ установленій и др. Вообще, надо замѣтить, что многія губерніи въ отношеніи выборныхъ правъ, предоставленныхъ дворянству, представляютъ нѣкоторыя особенности. Быть избираемыми и назначенными на должности могутъ дворяне не только владѣющіе недвижимымъ имуществомъ, но и не владѣющіе и не участвующіе въ дѣлахъ собранія.

Права дворянства, въ отношеніи вопросовъ хозяйственныхъ и финансовыхъ, весьма незначительны и мало опредѣлены закономъ. Въ хозяйственномъ отношеніи губернскимъ дворянскимъ собраніямъ предоставлено право составлять общественную казну посредствомъ *добровольныхъ складокъ*. Законъ установляетъ двѣ категоріи такихъ добровольныхъ складокъ: 1) на надобности общеполезныя, необходимыя для всей губерніи и 2) на издержки частныя, не составляющія общей надобности. Различіе между ними то, что первыя обязательны для всѣхъ

[1]) ibid. ст. 139 и слѣд.

дворянъ губерніи, хотя бы они и не участвовали въ собраніи; слѣдовательно, эта первая категорія, собственно говоря, не подходитъ подъ понятіе добровольныхъ складокъ; напротивъ, послѣднія обязательны не для всѣхъ, а лишь для тѣхъ лицъ, которыя выразили на нихъ свое согласіе; такимъ образомъ, это добровольныя складки въ полномъ смыслѣ этого слова.

Право инициативы по составленію складокъ принадлежитъ исключительно губернскому предводителю дворянства, причемъ этотъ послѣдній можетъ сдѣлать предложеніе о складкахъ обязательныхъ лишь въ обыкновенныхъ, но не чрезвычайныхъ собраніяхъ дворянства и лишь въ томъ случаѣ, когда въ собраніи находится на лицо двѣ трети общаго числа дворянъ, прибывшихъ для участія въ выборахъ. Такія предложенія въ чрезвычайныхъ собраніяхъ допускаются только съ высочайшаго разрѣшенія. Предложенія объ обязательныхъ складкахъ могутъ быть приняты или единогласно, въ такомъ случаѣ они утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ; или же большинствомъ двухъ третей голосовъ, и въ такомъ случаѣ министръ внутреннихъ дѣлъ представляетъ постановленія собранія съ своимъ заключеніемъ въ комитетъ министровъ, а этотъ послѣдній вноситъ свое опредѣленіе на высочайшее усмотрѣніе. Постановленія о складкахъ частныхъ, обязательныхъ только для лицъ, изъявившихъ на нихъ согласіе, утверждаются губернаторомъ, который доводитъ о томъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. Самыя складки составляются взносомъ суммы, опредѣленной дворянствомъ, изъ собственныхъ доходовъ дворянъ. Очевидно, однако, что финансовое и хозяйственное управленіе, осуществляемое государственными установленіями, не можетъ быть достаточно прочнымъ, если оно основано на добровольныхъ складкахъ; ничего подобнаго мы не видимъ въ другихъ формахъ общественнаго управленія, гдѣ всѣ расходы покрываются налогами съ имуществъ. Законодательныя постановленія о складкахъ надо признать значительно устарѣвшими. Впрочемъ, въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, обязательныя потребности дворянскихъ обществъ удовлетворяются на счетъ денежныхъ сборовъ съ дворянскихъ имѣній, а по закону 1894 года губернскимъ дворянскимъ собраніямъ было предоставлено облагать денежнымъ сборомъ, помимо удобныхъ земель, и другія недвижимыя имущества, принадлежащія какъ потомственнымъ, такъ и личнымъ дворянамъ,

какъ-то всякаго рода сооруженія и зданія [1]). Такимъ образомъ, новѣйшее законодательство ставитъ финансовое хозяйство въ сферѣ дворянскаго общественнаго управленія на тѣ же основанія, на какихъ оно стоитъ въ сферѣ городскаго, земскаго и крестьянскаго управленія. Совершенно непонятнымъ оказывается только предоставленіе губернскимъ дворянскимъ собраніямъ облагать денежными сборами на нужды потомственныхъ дворянъ имущества, принадлежащія личнымъ дворянамъ. Личные дворяне вовсе не участвуютъ въ дворянскихъ собраніяхъ, такъ какъ ст. 94 св. зак. т. IX вполнѣ опредѣленно говоритъ, что „собранія дворянства составляются только изъ потомственныхъ дворянъ губерніи или уѣзда". Денежныя средства расходуются, слѣдовательно, также только на нужды дворянъ потомственныхъ. Личные дворяне, правда, могли быть избираемы дворянскими обществами въ засѣдатели уѣздныхъ полицейскихъ управленій; въ этомъ заключалась также своего рода непослѣдовательность; но и это постановленіе закона давно уже отмѣнено, какъ не существуетъ болѣе и самыхъ должностей засѣдателей полицейскихъ управленій. Обложеніе сборами имуществъ, принадлежащихъ личнымъ дворянамъ, ради удовлетворенія нуждъ и потребностей дворянъ потомственныхъ, было бы очевидною несправедливостью, и приведенное постановленіе слѣдуетъ отнести къ числу недоразумѣній.

Но въ чемъ собственно заключаются самыя нужды и потребности дворянства, на удовлетвореніе которыхъ могли бы идти денежныя средства дворянъ? Законъ не даетъ на это вполнѣ опредѣленнаго отвѣта, говоря лишь, что „дворянству предоставляется употреблять общественную свою казну, по общему согласію, подъ наблюденіемъ губернскаго начальства, чтобы предметъ складокъ и пожертвованій не былъ противенъ общимъ постановленіямъ [2]). То же самое, слѣдовательно, касается и всякаго рода другихъ денежныхъ сборовъ, получаемыхъ отъ обложенія имуществъ. Правда, законъ установляетъ нѣкоторыя обязательныя статьи расходовъ, но они не от-

---

[1]) Собр. Узак. и Расп. 1894 г. ст. 862.

[2]) Св. Зак. т. IX, ст. 153 изд. 1876 г. прод. 1890 г.

носятся собственно къ пользамъ и нуждамъ дворянства, такъ сказать, по существу, а касаются лишь условій, соблюденіе которыхъ законъ считаетъ необходимымъ для дѣятельности дворянскихъ учрежденій; такъ, сюда принадлежатъ: 1) содержаніе канцелярій при дворянскихъ депутатскихъ собраніяхъ и предводителяхъ дворянства; 2) починка, отопленіе и освѣщеніе домовъ, занимаемыхъ дворянскими собраніями; 3) содержаніе канцелярій дворянскихъ опекъ, сверхъ суммъ, отпускаемыхъ на этотъ предметъ правительствомъ; 4) пенсіи и единовременныя пособія чиновникамъ, служащимъ въ дворянскихъ учрежденіяхъ и нѣкоторые другіе расходы. Мы видимъ, такимъ образомъ, что эти расходы вовсе не касаются какихъ либо опредѣленныхъ нуждъ и интересовъ дворянства, какими являются, напримѣръ, въ сферѣ земскаго общественнаго управленія—пути сообщенія, подводная повинность, содержаніе судебно-мировыхъ учрежденій и проч. Если, на основаніи 154 ст. „изъ общественной дворянской казны дозволяется производить ссуды дворянамъ подъ залогъ недвижимыхъ имѣній“, то, разумѣется, статья эта утратила свое значеніе съ открытіемъ дворянскаго земельнаго банка и его отдѣленій.

Если законъ указываетъ и еще на нѣкоторые предметы дѣятельности дворянскихъ собраній, то осуществленіе постановленій по этимъ предметамъ не соединено ни съ какими расходами, за исключеніемъ канцелярскихъ; таковы—разсмотрѣніе дворянской родословной книги, составляемой депутатскимъ собраніемъ, установленіе сбора за внесеніе въ эту книгу, разсмотрѣніе причинъ неявки дворянъ въ собраніе и наложеніе штрафовъ, разсмотрѣніе отчетовъ объ употребленіи дворянскихъ суммъ, а также отзывовъ отъ дворянъ, не имѣющихъ права участвовать въ выборахъ, но желающихъ занять тѣ или другія выборныя должности; наконецъ, слѣдуетъ упомянуть о правѣ дворянскихъ собраній исключать изъ своей среды своихъ порочныхъ членовъ. Постановленіе дворянства объ исключеніи изъ его среды можетъ быть обжаловано въ правительствующій сенатъ лишь по поводу несоблюденія порядка, установленнаго для собиранія голосовъ и подписанія приговора; порядокъ же этотъ заключается въ томъ, что постановленіе объ исключеніи должно быть сдѣлано, если не единогласно, то, покрайней мѣрѣ, большинствомъ двухъ тре-

тей всего собранія и должно быть подписано въ залѣ собранія губернскимъ и уѣздными предводителями дворянства. Руководствуясь ст. 160 св. зак. т. IX, можно думать, что на такое постановленіе дворянства не распространяются всемилостивѣйшіе манифесты о помилованіи, хотя самая статья объ этомъ формулирована въ слѣдующей весьма не ясной редакціи: „прощеніе, общимъ милостивымъ манифестомъ даруемое, не отмѣняетъ права, сословію дворянства принадлежащаго, исключать изъ собранія дворянина, опороченнаго судомъ, или котораго явный или безчестный порокъ всѣмъ извѣстенъ". Какъ видимъ, эта статья говоритъ не о состоявшемся приговорѣ, но о правѣ дворянъ исключать изъ своей среды.

Подобно прочимъ учрежденіямъ общественнаго управленія, и дворянскія учрежденія имѣютъ право обращаться къ правительству съ ходатайствами о своихъ пользахъ и нуждахъ. Такія ходатайства дворянство представляетъ чрезъ губернскаго предводителя дворянства губернатору, министру внутреннихъ дѣлъ и, въ важныхъ случаяхъ, непосредственно монарху, „адресуя конверты, какъ говоритъ ст. 143, въ собственныя руки Императорскаго Величества". Посылка депутатовъ для объясненія ли жалобъ и ходатайствъ, или для принесенія вѣрноподданнической благодарности за дарованныя дворянству права и преимущества, совершается не иначе, какъ по вызову и съ разрѣшенія. Въ своихъ ходатайствахъ дворянство не должно, входить въ обсужденіе предметовъ, не подлежащихъ его прямому вѣдѣнію и касаться вопросовъ, относящихся до измѣненія важнѣйшихъ государственныхъ установленій въ Россіи. Это законодательное требованіе [1]) также не можетъ быть признано вполнѣ яснымъ и при буквальномъ пониманіи его сфера дворянскихъ ходатайствъ слишкомъ съуживается; что́ подлежитъ *прямому* вѣдѣнію дворянскихъ обществъ, то опредѣлено въ законѣ; слѣдовательно, обращаться съ ходатайствами можно лишь по предметамъ, не относящимся къ прямому ихъ вѣдѣнію или же по поводу какихъ либо измѣненій въ отношеніи предметовъ, подлежащихъ ихъ вѣдѣнію. Мы видѣли, что, въ отношеніи, напримѣръ, земскихъ учрежденій, законъ

[1]) ibid. ст. 142.

опредѣляетъ право ходатайствъ болѣе широко и ясно, распространяя его вообще на мѣстныя пользы и нужды. Впрочемъ, право ходатайствъ дворянскихъ собраній было нѣсколько расширено въ 1891 году.

Изъ всего вышесказаннаго о компетенціи дворянскихъ собраній мы видимъ, что законъ не останавливаетъ вниманія органовъ дворянскаго общественнаго управленія на какихъ либо вполнѣ конкретныхъ и опредѣленныхъ потребностяхъ и интересахъ дворянскаго сословія, какъ это сдѣлано въ отношеніи всѣхъ прочихъ сферъ общественнаго управленія. Очевидно, законодатель затруднился въ отысканіи этихъ чисто сословныхъ дворянскихъ интересовъ и потребностей и предоставилъ все это усмотрѣнію самого дворянства, лишь бы постановленія дворянства не противорѣчили закону. Такъ, по крайней мѣрѣ, можно смотрѣть на это дѣло, руководствуясь ст. 153, по которой „дворянству предоставляется употреблять общественную свою казну, по общему согласію, подъ наблюденіемъ губернскаго начальства, чтобы предметъ складокъ и пожертвованій не былъ противенъ общимъ постановленіямъ". Можно, такимъ образомъ, думать, что дворянство можетъ предпринимать всѣ тѣ мѣры и средства для удовлетворенія своихъ сословныхъ интересовъ, какія дозволены и другимъ органамъ общественнаго управленія, какъ-то мѣры, касающіяся образованія, здоровья, призрѣнія, экономическаго благосостоянія и проч.; по скольку все это касается лицъ дворянскаго сословія.

Скажемъ нѣсколько словъ о порядкѣ дѣятельности дворянскихъ собраній.

Самыя собранія законъ раздѣляетъ на губернскія и уѣздныя; на послѣднихъ производятся нѣкоторые выборы и нѣкоторыя подготовительныя дѣйствія къ губернскимъ собраніямъ. Кромѣ того, собранія раздѣляются на обыкновенныя и чрезвычайныя. Значеніе тѣхъ и другихъ видно изъ самаго ихъ названія. Чрезвычайныя собранія созываются въ неопредѣленные сроки, по мѣрѣ надобности, обыкновенныя же губернскія дворянскія собранія созываются чрезъ каждые три года. Уѣздныя собранія должны предшествовать губернскимъ, такъ какъ на нихъ возлагаются, какъ сказано, нѣкоторыя приготовительныя дѣйствія, касающіяся права участія уѣздныхъ дворянъ

въ губернскомъ дворянскомъ собраніи. Кромѣ уѣздныхъ собраній, существуютъ еще особыя собранія, также предшествующія губернскому, куда принадлежатъ: собранія предводителей дворянства вмѣстѣ съ членами депутатскаго собранія, для разсмотрѣнія уѣздныхъ списковъ дворянъ и отзывовъ лицъ, не могущихъ явиться на выборы.

Участіе въ губернскомъ дворянскомъ собраніи обязательно для лицъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ выборахъ и уполномоченныхъ отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ. Законными причинами неявки служатъ: болѣзнь, исполненіе обязанностей по службѣ, производство дѣлъ въ иногородныхъ судебныхъ мѣстахъ, когда необходимо личное присутствіе, смерть или тяжкая болѣзнь кого либо изъ ближайшихъ родственниковъ, важное несчастіе, случившееся въ имѣніи, достиженіе болѣе шестидесяти лѣтъ отъ роду. Отзывы о неявкѣ и вопросъ о законности ея разсматриваются сначала, какъ уже замѣчено, собраніемъ предводителей и депутатовъ, а затѣмъ губернскимъ дворянскимъ собраніемъ. Въ случаѣ неосновательности причинъ неявки, неявившіеся дворяне могутъ быть подвергнуты большинствомъ двухъ третей голосовъ взысканіямъ: въ первый разъ—замѣчанію отъ губернскаго предводителя дворянства; во второй—денежному взысканію не свыше 75 рублей; въ третій, сверхъ того, исключенію изъ собранія не далѣе, однако, срока съѣзда.

Законъ установляетъ, далѣе, самый порядокъ съѣзда дворянъ, для участія въ дворянскомъ собраніи. Дворяне каждаго уѣзда, прибывши въ губернскій городъ для участія въ собраніи, обязаны прежде всего явиться къ своему уѣздному предводителю, который и заноситъ ихъ въ поименный списокъ; такіе списки предъ открытіемъ собранія препровождаются губернскому предводителю дворянства, а этотъ послѣдній передаетъ ихъ губернатору и испрашиваетъ его разрѣшенія на открытіе собранія. Наканунѣ открытія собранія всѣ уѣздные предводители дворянства обязаны явиться къ губернскому предводителю. Разрѣшеніе на открытіе собранія дается губернаторомъ письменно, хотя въ день открытія самъ губернаторъ является въ домъ, принадлежащій дворянству и здѣсь прочитываетъ собравшимся дворянамъ письменное предложеніе объ открытіи собранія; затѣмъ дворянство приводится къ при-

сягѣ также губернаторомъ, но всѣ дальнѣйшія дѣйствія и распоряженія предоставляются уже губернскому предводителю дворянства.

Продолжительность обыкновенныхъ дворянскихъ собраній опредѣляется закономъ въ 15 дней, но срокъ этотъ можетъ быть продолженъ съ разрѣшенія губернатора. Законъ устанавливаетъ также и самую послѣдовательность разсмотрѣнія дѣлъ въ собраніи, при чемъ выборы должны производиться послѣ разсмотрѣнія всѣхъ прочихъ дѣлъ, такъ какъ не всѣ дворяне имѣютъ право участія въ выборахъ. Выборы раздѣляются, какъ сказано выше, на губернскіе и уѣздные; въ первыхъ участвуютъ всѣ дворяне, имѣющіе на то право, въ послѣднихъ—только дворяне отдѣльныхъ уѣздовъ; уѣздные выборы предшествуютъ губернскимъ. Для замѣщенія должности губернскаго предводителя дворянства собраніе выбираетъ двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ одинъ утверждается въ этомъ званіи государемъ. Прочіе должностные лица утверждаются въ должности губернаторомъ.—Всѣ постановленія собранія препровождаются губернатору; онъ утверждаетъ тѣ изъ нихъ, которыя требуютъ его утвержденія и представляетъ министру внутреннихъ дѣлъ о тѣхъ, которыя власть его превышаютъ. Отъ губернатора зависитъ также дать разрѣшеніе на печатаніе постановленій собранія, отчетовъ о его засѣданіяхъ и пр. Губернскія собранія обязаны исполнять всѣ законныя требованія губернатора и представлять послѣднему всѣ свои постановленія [1]).

До сихъ поръ мы имѣли въ виду организацію и дѣятельность дворянскихъ собраній; но дворянское общественное управленіе не ограничивается еще дворянскими собраніями. Въ цѣляхъ внутренняго управленія дворянскихъ обществъ существуютъ еще особыя дворянскія учрежденія и должностныя лица; таковы: 1) дворянскія депутатскія собранія; 2) дворянскія опеки и 3) предводители дворянства.

Въ составъ *депутатскаго дворянскаго собранія* входятъ, подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства, депутаты, избираемые отъ каждаго уѣзда по одному, на три года и утверждаемые въ должности губернаторомъ. Депутат-

---

[1]) ibid. ст. 217

ское собраніе не подчинено въ своей дѣятельности дворянскому собранію, но лишь сенату; наблюденіе за его дѣятельностью возлагается на губернатора, который, въ случаѣ обнаруженной имъ медленности или какихъ либо упущеній, предлагаетъ губернскому правленію сдѣлать собранію напоминаніе и потребовать объясненій; въ дальнѣйшемъ можетъ доносить сенату, съ разрѣшенія котораго депутатское собраніе подвергается взысканіямъ. Въ сферу компетенціи этого учрежденія входитъ: 1) веденіе дворянской родословной книги и выдача дворянамъ протоколовъ и свидѣтельствъ о дворянствѣ; 2) участіе въ распоряженіяхъ о наложеніи опекъ на имѣнія дворянъ за безмѣрную и разорительную роскошь, а равно и за отпаденіе дворянъ отъ православной вѣры; 3) веденіе формулярныхъ списковъ лицъ, служащихъ по выбору дворянства. Дѣла въ собраніи рѣшаются или коллегіально, или единолично предводителемъ дворянства; поэтому собраніе не имѣетъ постоянныхъ засѣданій, но собирается по мѣрѣ надобности [1]).

Для завѣдыванія опекунскими дѣлами дворянства образованы *дворянскія опеки*, учреждаемыя на одинъ или нѣсколько уѣздовъ и заключающія въ своемъ составѣ уѣзднаго предводителя дворянства и нѣсколькихъ засѣдателей, избираемыхъ на три года съ утвержденія губернатора или другихъ начальствующихъ лицъ, смотря по мѣстности. Вѣдомству дворянскихъ опекъ, въ частности, подлежитъ: 1) попеченіе о малолѣтнихъ сиротахъ и вдовахъ дворянскаго сословія и объ ихъ имуществѣ; 2) завѣдываніе дворянскими имѣніями, когда надъ ними учреждена опека въ видѣ секвестра; 3) завѣдываніе имѣніями, состоящими въ спорѣ по духовнымъ завѣщаніямъ и въ другихъ случаяхъ. Надзоръ за общимъ порядкомъ въ дѣятельности дворянскихъ опекъ предоставленъ губернскому правленію; надзоръ же за законностью дѣйствій этихъ учрежденій принадлежитъ окружнымъ судамъ, въ которые и приносятся жалобы на незаконныя дѣйствія дворянскихъ опекъ; однако, иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью членовъ дворянскихъ опекъ, предъявляются въ судебной палатѣ

---

[1]) Ibid. ст. 259—290.

по общимъ правиламъ устава гражд. судопроизводства. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ существуютъ дворянскія опекунскія учрежденія на особыхъ основаніяхъ; такъ, въ губерніяхъ архангельской, олонецкой, вятской существуютъ губернскія по опекунскимъ дѣламъ присутствія; въ губерніяхъ прибалтійскихъ и въ гор. Нарвѣ петербургской губерніи образованы дворянскіе сиротскіе суды [1]).

Къ отдѣльнымъ должностямъ дворянскаго общественнаго управленія принадлежитъ должность *предводителей дворянства*, имѣющая важное значеніе. Предводители дворянства играютъ выдающуюся роль не только въ сферѣ дворянскаго управленія, но и земскаго; мы видѣли, что предводители дворянства по закону являются предсѣдателями земскихъ собраній; кромѣ того, имъ предоставлены довольно широкія права въ отношеніи нѣкоторыхъ отдѣльныхъ отраслей земскаго управленія, напр. народнаго образованія; наконецъ, они участвуютъ въ нѣкоторыхъ правительственныхъ установленіяхъ, каковы присутствія по воинской повинности, по крестьянскимъ дѣламъ, статистическіе комитеты, губернскія присутствія и уѣздные съѣзды, распорядительные комитеты и другія. Въ сферѣ собственно дворянскаго управленія на предводителей дворянства возлагается попеченіе о пользахъ дворянства и охраненіе въ этомъ сословіи благоустройства и порядка. Губернскіе предводители дворянства сносятся по дѣламъ дворянства непосредственно съ губернаторомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ. Законъ не дѣлаетъ различія по степени власти между губернскимъ и уѣздными предводителями дворянства; послѣдніе не подчинены первому, хотя и обязаны доставлять ему разныя свѣдѣнія о дворянахъ ихъ уѣздовъ [2]).

Намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о степени и предѣлахъ власти органовъ дворянскаго общественнаго управленія.— Могутъ ли быть признаны органы этого управленія государственными установленіями? Отвѣтить на этотъ вопросъ слѣдуетъ, конечно, утвердительно, хотя самъ законъ иногда и

---

[1]) Общее учрежд. губернское ст. 1152—1193.

[2]) Св. Зак т. IX, изд. 1876 г. 291—304.

возбуждаетъ нѣкоторыя сомнѣнія. Прежде всего слѣдуетъ припомнить, что въ сферу дворянскаго управленія входятъ различныя установленія, преслѣдующія самостоятельныя цѣли и одно отъ другаго независящія; таковы, какъ мы видѣли, дворянскія собранія—губернскія и уѣздныя, депутатскія собранія, дворянскія опеки и предводители дворянства. Положеніе этихъ учрежденій въ отношеніи постановленнаго вопроса какъ будто бы не вполнѣ одинаково. Что касается дворянскихъ собраній, то невольно обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что въ I части 2-го тома свода законовъ, гдѣ перечислены всѣ мѣстныя установленія и власти, мы не находимъ вовсе упоминанія о дворянскихъ собраніяхъ; то же надо сказать о депутатскихъ собраніяхъ и предводителяхъ дворянства; между тѣмъ здѣсь (ст. 13—17) перечисляются, на ряду съ правительственными установленіями, земскія собранія, городскія думы, волостные и сельскіе сходы. Изъ дворянскихъ учрежденій упоминаются только дворянскія опеки. Это можетъ навести на мысль о сомнѣніи законодателя въ значеніи упомянутыхъ выше установленій, какъ органовъ государственныхъ; мы, однако, болѣе склонны видѣть въ этомъ лишь недостатки редакціоннаго характера. Чтобы составить себѣ болѣе или менѣе точное представленіе о томъ, почему слѣдуетъ признать дворянскія собранія государственными учрежденіями, надо уяснить самую степень власти этихъ органовъ и принудительный характеръ этой власти. Правда, самъ законъ не даетъ намъ по этому поводу какихъ либо категорическихъ указаній; мы видѣли, что онъ не опредѣляетъ даже предметы дѣятельности дворянскихъ собраній, указывая лишь на выборы, добровольныя складки, совѣщанія о своихъ нуждахъ и пользахъ, ходатайства, веденіе родословной книги и нѣкоторые другіе предметы. За исключеніемъ совѣщаній о нуждахъ и пользахъ, всѣ эти предметы не касаются по существу своему удовлетворенія тѣхъ или другихъ потребностей дворянскаго сословія. Указывая же на добровольныя складки, законъ не указываетъ на что должны расходоваться складочные капиталы; допуская дворянъ къ совѣщаніямъ о своихъ пользахъ и нуждахъ, законъ все же не опредѣляетъ, въ чемъ же именно заключаются эти спеціально дворянскія пользы и нужды, которыя въ то же время не были бы интересами и потребностями другихъ

образованныхъ классовъ населенія. Но разъ законодатель, не дѣлая ни какихъ опредѣленныхъ указаній, предоставилъ дворянскимъ собраніямъ расходовать свои средства на предметы, не стоящіе въ противорѣчіи съ общими постановленіями, то и распоряженія дворянскихъ собраній, постановляемыя съ соблюденіемъ всѣхъ законныхъ условій, получаютъ обязательную силу для всѣхъ дворянъ губерніи, или для нѣкоторой части этихъ дворянъ, если распоряженія касаются частныхъ складокъ; такая обязательность тѣмъ болѣе очевидна, что въ первомъ случаѣ постановленія требуютъ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ, въ послѣднемъ—губернатора. Но, съ другой стороны, отсюда слѣдуетъ, что дворянскія собранія, въ тѣхъ своихъ постановленіяхъ, которыя вызываютъ расходы и складки, непользуются самостоятельностью, такъ какъ такія постановленія утверждаются правительственными властями. По сравненію съ земскими и городскими органами общественнаго управленія, дворянскія собранія поставлены, такимъ образомъ, въ менѣе выгодное положеніе.

Болѣе опредѣленнымъ является положеніе другихъ дворянскихъ учрежденій, такъ какъ законъ въ точности опредѣляетъ кругъ ихъ вѣдомства, при чемъ дѣла по опекѣ въ дворянскихъ опекахъ составляютъ единственный и исключительный предметъ дѣятельности, въ депутатскихъ же собраніяхъ—одинъ изъ главнѣйшихъ предметовъ. Здѣсь, по крайней мѣрѣ, выступаютъ на сцену вполнѣ конкретные интересы дворянскаго сословія.

Что касается, наконецъ, предводителей дворянства, то по закону они, какъ и другіе выборные въ сферѣ дворянскаго управленія, состоятъ на государственной службѣ, что́ одно уже и ставитъ внѣ всякаго сомнѣнія ихъ государственно-правовое значеніе. Должность предводителя есть самая важная и вліятельная изъ всѣхъ дворянскихъ должностей и учрежденій, такъ какъ поставлена въ связь съ установленіями правительственными и снабжена достаточною долей самостоятельности.

БИБЛИОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

2р

Сочиненія того же автора:

1) Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи. 1882. . . . 2 р. —
2) Преподаваніе административнаго права въ Берлинскомъ университетѣ. 1884. . . . . — 50 к.
3) Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1886. . . . . 1 р. 80 к.
4) Административное устройство пашихъ окраинъ 1891. . . . . — 30 к.
5) Историческія основы земскаго управленія въ Россіи. 1892. . . . . — 50 к.
6) Переводъ соч. А. Аффольтера, основныя черты общаго государственнаго права. 1895. . . — 75 к.
7) Русское государственное право т. I, ч. 1 1896 . . . . . 3 р. 50 к.

ТО ЖЕ ОТДѢЛЬНЫМИ ВЫПУСКАМИ:

Выпускъ первый. Организація Верховной Власти и высшія установленія. 1895. . . . . 2 р. —
Выпускъ второй. Органы центральнаго управленія. 1896. . . . . 1 р. 50 к.
Выпускъ третій Губернскія установленія. 1896. 1 р. 20 к
Выпускъ четвертый. Окружныя установленія. 1896. . . . . — 70 к.
Выпускъ пятый. Мѣстныя установленія окраинъ. 1897. . . . . — 50 к.

Цѣна 1 рубль.